

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.23 • n.4 • OUT./DEZ. 2013

ISSN 0103 8117

QUE ESTADO? PARA QUAL MODELO DE DESENVOLVIMENTO?





BAHIA ANÁLISE & DADOS

ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 23

n. 4

p. 683-862

out./dez. 2013

Foto: Ivan Baldovino/Agocom

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento (Seplan)
José Sergio Gabrielli

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

Diretoria de Estudos (Direst)
Edgard Porto Ramos

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

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychetê, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Coordenação Editorial

Francisco Baqueiro Vidal
Cesar Vaz de Carvalho Júnior
Patrícia Chame Dias

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Ana Paula Porto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria Adjunta

Patrícia Chame Dias

Padronização e Estilo

Elisabete Barretto
Ludmila Nagamatsu

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.)

Editoria de Arte

Ludmila Nagamatsu

Capa

Julio Vilela

Editoração

Rita de Cássia Assis



SUMÁRIO

Apresentação	687
ASPECTOS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO	689
O novo desenvolvimentismo: uma crítica metodológica à luz da complexidade <i>Elizabeth Oliveira</i> <i>Érica Imbirussú</i> <i>Luiz Filgueiras</i>	691
Fênix desenvolvimentista ou patrimonialismo camaleônico? Aportes conceituais para um Estado novo-desenvolvimentista e neorrepblicano <i>Fagner Dantas</i>	709
Padrão de desenvolvimento e processos de desindustrialização no Brasil e na Argentina <i>Aline Virgílio</i> <i>Priscila Martins</i> <i>Manoel Gontijo</i>	727
ABORDAGENS SETORIAIS	743
Políticas públicas e urbanização turística: o Prodetur-NE e as experiências em balneários litorâneos do Nordeste Brasileiro <i>Paulo Roberto Baqueiro Brandão</i>	745
Estado e desenvolvimento no Brasil: notas a partir do setor elétrico brasileiro <i>Deborah Werner</i>	765
A territorialidade do grande capital nacional: um olhar a partir do BNDES <i>Carla Hirt</i>	785
QUESTÕES SOCIAIS E ESTUDOS DE CASO	805
O Estado brasileiro e a estratégia da política de ação afirmativa <i>Ludmila Gonçalves da Matta</i>	807
Uma avaliação do programa bolsa família sob a ótica dos beneficiários do município de Jequié, na Bahia <i>Mércia Dantas de Melo</i> <i>Raquel Monteiro de Lemos</i> <i>Carlos Eduardo Ribeiro Santos</i> <i>Gepherson Macêdo Espínola</i>	825
A intervenção dos governos estaduais para o desenvolvimento: uma leitura considerando a Bahia como referência <i>José Murilo Philigret Baptista</i>	845



APRESENTAÇÃO

Desde os anos 1970, assiste-se a uma importante ruptura com os padrões de acumulação e regulação vigentes no capitalismo. Ao lado do colapso no padrão dólar-ouro, da reestruturação produtiva e de mudanças nas relações internacionais, desfaz-se o grande consenso que havia em torno do Estado intervencionista como o organizador e racionalizador das esferas produtivas e sociais e, por conseguinte, também como o grande promotor do desenvolvimento. Sob impulso de uma doutrina infensa ao intervencionismo estatal – o cognominado neoliberalismo – e sob os auspícios de uma financeirização dominante em escala global, o desenvolvimento, mesmo em seu sentido estritamente econômico, assim como as funções estatais por ele requeridas, sofre significativas alterações, tanto nas áreas centrais quanto na periferia do capitalismo.

Encampado por diversos governos nacionais e subnacionais durante longo período, o neoliberalismo, contudo, enfrenta desgastes e alguns reveses eleitorais, particularmente na América Latina. No Brasil, desde 2003, tem início um novo processo de crescimento, ainda que com sobressaltos. Em apoio a tal diretriz, incrementam-se políticas sociais já existentes e elaboram-se outras, com destaque para a elevação real do salário mínimo, inclusive como estímulo ao fortalecimento do mercado interno.

Os artigos que compõem este número da revista *Bahia Análise & Dados* buscam oferecer respostas às seguintes indagações: Que Estado? Para qual modelo de desenvolvimento? Para tanto, os autores analisam diversos aspectos: os sentidos atuais do próprio desenvolvimento, discussão que no Brasil ganha fôlego com o chamado novo desenvolvimentismo; o Estado e seus papéis nos processos desenvolvimentistas, tanto de um ponto de vista global como setorial; a questão social e as políticas públicas pensadas e postas em ação para seu enfrentamento; as possibilidades de viabilização de estratégias desenvolvimentistas por parte de governos subnacionais brasileiros etc.

Com a presente publicação, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia entende poder contribuir para a discussão de um tema de grande relevância na atualidade. Na oportunidade, presta seus sinceros agradecimentos à valiosa colaboração dos autores, sem o que não seria possível esta edição.

A black and white photograph of an open arched doorway leading to a garden. The doorway is framed by dark, paneled doors. The garden features a central fountain with a tiered basin and a decorative top. A checkered tile path leads from the doorway to the fountain. In the background, there are several palm trees and other lush vegetation. The overall scene is bright and open, suggesting a transition from an interior space to an outdoor garden.

Aspectos teóricos do desenvolvimento

O novo desenvolvimentismo: uma crítica metodológica à luz da complexidade

*Elizabeth Oliveira**

*Érica Imbirussú***

*Luiz Filgueiras****

* Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora da Universidade Católica do Salvador (UCSal).

elizabethmoura@hotmail.com

** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e mestranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). ericaibirussu@yahoo.com.br

*** Pós-doutor pela Universidade Paris 13 e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor-associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). luizmfil@gmail.com

Resumo

Este trabalho tem por objetivo fazer uma leitura crítica do autodenominado novo desenvolvimentismo à luz do conceito de sistemas complexos. Tendo em vista a importância desta corrente no debate acadêmico em torno da natureza do desenvolvimento brasileiro contemporâneo e das estratégias de crescimento econômico, faz-se uma análise da concepção endogenista e do nacionalismo metodológico sobre os quais ela se apoia. Pretende-se evidenciar uma importante contradição: a apologia à estratégia nacional de desenvolvimento, ancorada no regime de crescimento *export led* para os países de renda média, apesar de aparentemente convergir com a abordagem da complexidade, na realidade, se sustenta num reducionismo que trata as economias nacionais como capitalismo autônomos. O comércio exterior e as transações financeiras são tratados como variáveis externas manipuláveis, e se ignora que as relações internacionais são, em grande medida, constituintes do sistema econômico interno e configuram o caráter dependente da economia brasileira. Tal concepção coloca em xeque a própria factibilidade do projeto nacional do novo desenvolvimentismo.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo. Sistemas complexos. Endogenismo. Nacionalismo metodológico.

Abstract

This article aims to make a critical review of the self-styled New-Developmentalism in the light of the concept of complex systems. Given its importance in the current academic debate about the nature of contemporary Brazilian development and the strategies for economic growth, it is an analysis of the endogenous conception and methodological nationalism upon which it is based. It is intended to highlight an important contradiction: the tendency of the national development strategy to be anchored on an export-led growth regime for the middle-income countries, although apparently seeming to converge with the complexity approach in reality its based on reductionism which treats national economies as autonomous capitalist units. Foreign trade and financial transactions are treated as manipulable external variables and ignores the fact that international relations are largely constituents of the internal economic system that configures the dependent characteristics of the Brazilian economy. This conception puts in check the feasibility of the national project of the New-Developmentalism.

Keywords: New-Developmentalism. Complex systems. Conception endogenist. Methodological nationalism.

INTRODUÇÃO

A reedição, nos anos 2000, do embate político brasileiro no interior do bloco no poder se mostrou marcada por uma burguesia interna¹ mais forte e ativa econômica e politicamente do que na década anterior, em sua disputa com a burguesia financeira. Esta última mantém sua hegemonia, mas a burguesia interna passou a ter uma influência muito mais decisiva no centro do poder. O enfrentamento entre essas duas frações do capital, nos planos político e econômico, encontra expressão no debate acadêmico em torno do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e de qual seria o regime de política macroeconômica mais sustentável para o país. Da discussão participam algumas correntes acadêmicas ortodoxas e neodesenvolvimentistas.

Neste último grupo, ganha crescente projeção o autointitulado novo desenvolvimentismo, que reúne um conjunto de economistas pós-keynesianos e neoestruturalistas espalhados pelo país. A partir de formulações teóricas da chamada macroeconomia estruturalista do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 665) e tendo em vista um “desenvolvimentismo inconsistente” (OREIRO, 2011) ou um “hibridismo” nas políticas econômicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011) na economia brasileira recente, tais economistas propõem uma estratégia nacional de desenvolvimento na promoção do processo de *catching up* — que poderia ser aplicada a quaisquer países de renda média² e teria sido a razão de ser do dinamismo asiático. O objetivo declarado desta estratégia é o crescimento econômico sustentado com distribuição de renda.

¹ A burguesia interna, conceito formulado por Nicos Poulantzas nos marcos da teoria marxista do Estado, se refere a uma fração da burguesia que se distingue da burguesia compradora (uma extensão da burguesia imperialista presente no interior do país) e da burguesia nacional, que no passado, em alguns países periféricos, se opôs ao imperialismo. A burguesia interna é uma fração intermediária, que não representa diretamente os interesses imperialistas, mas não necessariamente se opõe a estes (BOITO JR., 2006).

² Classificação do Banco Mundial baseada na renda nacional bruta (RNB) per capita que serve como principal indicador do nível de desenvolvimento dos países. Em 2010, a RNB per capita dos países de renda média se situava entre US\$ 1.006 e US\$ 12.275 (CEPAL, 2012, p. 7).

Este texto realiza uma crítica ao novo desenvolvimentismo do ponto de vista metodológico, apresentando alguns dos seus limites e contradições derivados de um tratamento subliminarmente “reducionista” do desenvolvimento econômico capitalista. Em outros termos, a reivindicação de um *mix* de referenciais teóricos que, em maior ou menor grau, respeitam a complexidade do sistema econômico — tais como os estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Keynes — obscurece a questão do endogenismo e do nacionalismo metodológico. A imagem “aparentemente” mais afinada com a abordagem dos sistemas complexos é reforçada pela defesa do regime de crescimento *export led*, já que a grande importância de temas como a competitividade internacional e a questão cambial refletiria, em tese, uma visão mais abrangente e sistêmica da trajetória do desenvolvimento brasileiro.

No entanto, a abordagem sistêmica é questionável na estratégia novo-desenvolvimentista, especialmente porque a economia brasileira só é caracterizada como um sistema aberto quando convém. Em outras palavras, se considera a importância do “externo” quando se fala em comércio internacional ou para a defesa do controle de capitais, mas se abstrai uma série de determinantes cruciais. Não se coloca em pauta: (i) o caráter internacionalizado do sistema econômico do país, cujos centros de decisão, em boa medida, se encontram além das fronteiras, (ii) a sua dependência estrutural financeira e tecnológica, (iii) os efeitos deletérios da crise europeia no capitalismo global, em particular nos países dependentes periféricos como no Brasil, e (iv) o caráter predominantemente financeiro da acumulação de capital no mundo.

A defesa de um crescimento puxado pelas exportações pressupõe uma demanda internacional garantida, cuja condição necessária e suficiente para atendê-la é ter uma taxa de câmbio competitiva.

Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico porque coloca todo o mercado externo à disposição das

empresas nacionais realmente competentes do ponto de vista administrativo e tecnológico. Dado o progresso técnico em curso (a variável básica do crescimento do lado da oferta), o desenvolvimento econômico é função da taxa de investimento. Ora, uma taxa de câmbio competitiva

estimula os investimentos orientados para a exportação e aumenta correspondentemente a poupança interna. Estimula os investimentos das empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial, as quais não seriam competitivas no plano internacional se a taxa de câmbio fosse cronicamente sobreapreciada. Quando o nível da taxa de câmbio corresponde ao “equilíbrio industrial”, toda a imensa demanda externa é aberta para as empresas realmente competentes que usem a melhor tecnologia disponível no mundo (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 11).

Dessa forma, o problema do endogenismo vem acompanhado por um receituário formal, que reduz a problemática do desenvolvimento à política macroeconômica. Em outros termos, o desenvolvimento capitalista – multifacetário por natureza – é reduzido à questão cambial. Por outro lado, concebe-se um Estado como um ente acima das classes, capaz de defender supostos interesses nacionais e de levar a cabo as políticas econômicas recomendadas. Como se sabe, na abordagem dos sistemas complexos, a simplificação excessiva, em vez de ajudar a lidar com a complexidade, acaba desfigurando o objeto. A partir dessa interpretação, este texto procura apontar para os vieses metodológicos que fragilizam o novo desenvolvimentismo.

Além desta introdução e da conclusão, este trabalho se divide em três partes. Na seção seguinte será discutida a abordagem da complexidade e a definição de sistemas complexos. Na terceira seção

é feita uma apresentação do pensamento novo-desenvolvimentista. E, por fim, parte-se para o objetivo central do texto: a crítica do endogenismo e do nacionalismo metodológico que estão subjacentes à corrente novo desenvolvimentista.

O surgimento da ciência da complexidade, que, pelo seu próprio caráter, se expandiu para todas as atividades científicas, é uma importante manifestação desta crise na ciência moderna

PARADIGMA DA COMPLEXIDADE

O abalo sofrido pela ciência moderna em suas bases epistemológicas a partir da segunda metade do século XX, inevitavelmente, repercutiu nos diversos campos do conhecimento. Nas ciências econômicas, em específico, não poderia ser diferente, dado que a hegemônica escola neoclássica se assenta nos pilares da física clássica – exatamente o oposto da visão de complexidade.

O surgimento da ciência da complexidade, que, pelo seu próprio caráter, se expandiu para todas as atividades científicas, é uma importante manifestação desta crise na ciência moderna. Na perspectiva da economia política, o capitalismo, de acordo com a nova abordagem, se constitui num sistema complexo. Ele é aberto, adaptativo, incerto, estruturalmente instável, composto por partes estruturadas que interagem de modo dinâmico, promovendo transformações qualitativas só observáveis em sua totalidade, mas que, apesar disso tudo, possui padrões de comportamento – embora estes não se manifestem explicitamente e sejam resultado de propriedades emergentes.

As recentes teorizações dos sistemas complexos foram desenvolvidas nas ciências naturais no século XX. Mas a complexidade, como uma propriedade do mundo percebido pelo homem, sempre existiu, inclusive na própria construção do conhecimento, desde a Grécia antiga. A realidade multidimensional, contraditória e aparentemente desordenada impõe grandes desafios à atividade científica, de forma que a própria busca pelo conhecimento se desenvolve através de um

processo complexo. A emergência da ciência da complexidade no século passado se deve também ao fato de que se chegou a um ponto no qual ficou muito complicado ignorar a realidade não linear e foi preciso avançar para além do mecanicismo e do atomismo. A partir de então, com a reintrodução da incerteza no mundo e uma postura menos pretensiosa perante a realidade, parte significativa da comunidade científica passou a viver uma fase de transição de paradigma, da realidade de base positivista para a da complexidade (GLEISER, 2002; PRADO, 2007).

Prado (2009) apresenta três concepções de sistemas complexos, a partir da classificação de parte dos trabalhos já realizados nesta área, sendo que cada uma dessas concepções exhibe sua noção específica de emergência.

A concepção dedutivista parte da definição estritamente fenomênica de sistema, que pode ser apreendido com base na construção de sistemas dinâmicos, entendendo por emergência o padrão macroscópico que resulta das interações microscópicas dos elementos do sistema. Portanto, uma noção mecanicista. Para a concepção saltacionista, os sistemas complexos apresentam mudanças qualitativas que se manifestam no processo evolutivo como novidades irreduzíveis. Nesta, a emergência representa uma novidade. Assim, verifica-se que as concepções dedutivista e saltacionista são opostas e que cada uma só pode existir negando a outra. A primeira tem a pretensão de universalidade, dada a necessidade matemática de seus modelos para explicação da emergência, rejeitando as mudanças qualitativas na passagem das partes para o todo. E a segunda é limitada, pois faz a crítica à “redução mecânica”, mas não explica cientificamente como se dão os saltos. Já a concepção estrutural nega as anteriores e tem por fundamento que os nexos entre os elementos não são meramente externos, não só servem de base para a sua continuada interação, mas vêm a ser inerentemente constitutivos

tanto dos elementos enquanto tais quanto do todo sistêmico. Por conseguinte, esta concepção é a que mais se aproxima do pensamento dialético.

A complexidade não é uma característica inerente à realidade, mas sim do mundo-para-nós

Em linhas gerais, diversos autores procuram conceituar sistemas complexos e/ou complexidade, antes de avançar na discussão específica a que se propõem. Não é uma tarefa trivial. Muitos, em vez de chegarem a uma definição, no máximo fazem uma descrição do objeto teórico. Considera-se, na perspectiva deste trabalho, que é importante reter especialmente as explanações de Prado (2007) e Morin (1996) a esse respeito.

Prado (2007, p. 1) nota que a questão da complexidade, observada a partir do paradigma da ciência moderna, “suscita perplexidade” e parece remeter à metafísica ou à irracionalidade. Para desfazer esse mal-entendido, o autor recorre à teoria dos sistemas, pela qual se pode ter um significado de complexidade e de sistema.

Diferentemente, consciente de que não pode dissipar certo enevoado que lhe é inerente, busca alcançar seu significado partindo dos contextos em que se manifesta: há conjuntos de elementos tecidos juntos, sistemas, que não se revelam inteiramente à nossa percepção e ao nosso entendimento e que, por isso, são ditos complexos. Logo, a sua compreensão requer a elucidação do conceito de sistema: o saber contemporâneo o encara como uma totalidade de partes que funciona organizada, as quais não podem ser apreendidas como simples objetos, pois se definem umas em relação às outras e pela posição de que ocupam nessa totalidade (PRADO, 2007, p. 1).

Além disso, ele reforça a definição dizendo que a complexidade não é uma característica inerente à realidade, mas sim do mundo-para-nós. A realidade é complexa no modo como ela se expressa em sua interação com o sujeito do conhecimento.

A exposição feita por Morin (1996) a respeito do pensamento complexo também constitui um

aporte valioso: ele raciocina a partir dos três pilares da ciência clássica – a ordem, a separabilidade e a lógica (formal). Daí ele deriva as três vertentes da complexidade como resultado de uma tentativa de superação desses pilares: 1- discutir sem dividir; 2- imprevisibilidade e 3- oposição entre racionalização fechada e racionalidade aberta. Discutir sem dividir remete ao sentido de “tecido junto”: o que é complexo não se separa. A imprevisibilidade reconhece a incerteza como um problema insuperável. E a terceira vertente defende que a lógica é um instrumento da razão, e não o contrário.

Daí ele prossegue para uma conceituação básica de sistemas valendo-se das contribuições conceituais de três teorias novas surgidas a partir da década de 1950. A primeira é a cibernética, que recuperou a ideia de retroação e circularidade, “latente desde a obra de Marx”. É o que se conhece também como *feedback*, que quebra a causalidade linear com a ação recursiva do todo sobre as partes. Em Marx, essa ideia corresponde à retroação da superestrutura sobre a infraestrutura. A segunda é a teoria dos sistemas, que propõe que o todo não é similar à soma das partes; pode ser maior ou menor. A contribuição desta teoria, segundo Morin (1996), é fornecer a ideia de emergência, de tal forma que as transformações do sistema não podem ser deduzidas, mas apenas induzidas. Por último, vem a teoria da informação, com sua capacidade de lidar com a incerteza, característica irrevogável da realidade complexa.

Uma caracterização comum dos sistemas complexos encontrada na maioria das referências utilizadas é a seguinte:

- a. Sistemas abertos: os sistemas abertos – ou semiabertos – são sistemas históricos nos quais determinadas variáveis expressam as especificidades históricas de cada período. Sua evolução também é produto de sua interação, que é dinâmica, com outros sistemas.
- b. Descentralização: as infinitas interações locais entre os agentes ocorrem sem nenhum comando central.
- c. Dependência da trajetória: a trajetória a ser percorrida, mesmo sendo imprevisível, depende do caminho já percorrido. Sendo um processo dinâmico cumulativo, as possibilidades evolutivas dependem de sua história.
- d. Grande quantidade de agentes: o sistema é constituído por uma grande quantidade de agentes heterogêneos, que podem ser simples ou complexos e que interagem entre si e são definidos a partir de como suas relações estão estruturadas.
- e. Interações ricas, variadas e não lineares entre os agentes: interações livres, incertas, relativamente estáveis.
- f. Imprevisibilidade: resultado da não linearidade do sistema. Influências arbitrariamente diminutas podem ter consequências enormes e imprevistas (efeito borboleta de Edward Lorenz e Henri Poincaré: pequenas diferenças nas condições iniciais produzem efeitos muito grandes nos fenômenos finais). São múltiplas as soluções possíveis.
- g. Padrões regulares: são regularidades implícitas, apesar da aparente aleatoriedade. São devidas à relativa estabilidade global possibilitada pela existência de atratores estranhos³.
- h. Emergência: as interações no nível micro geram transformações qualitativas não dedutíveis na passagem das partes ao todo. A propriedade emergente só existe na totalidade.
- i. *Feedback*: não há apenas a causação para cima. Existe também uma retroação, na qual o todo influencia as partes, inclusive de forma sincrônica.
- j. Dinâmica sem equilíbrio: o sistema opera de forma dinâmica continuamente. Seu caráter evolutivo elimina, por definição, a ideia de equilíbrio.

³ De acordo com Gleiser (2002), “[...] atrator seria uma posição preferida pelo sistema dentro do espaço de fase, de modo tal que se outra posição for a inicial, o sistema evolui em direção ao atrator caso não haja maiores interferências de forças externas; ou seja, a trajetória do sistema fica confinada aos limites do atrator”. No caso do atrator estranho, há uma aparente aleatoriedade e caos no espaço de fase, resultante da imprevisibilidade das variáveis que o constituem.

- k. Auto-organização: os processos não lineares tendem a reforçar determinados padrões, ao mesmo tempo em que abrem possibilidades de mudanças, mantendo configurações reconhecíveis ao longo do tempo ou do espaço.
- l. Sistema adaptativo e evolutivo: está em constante mudança em resposta aos estímulos do ambiente e de sua própria evolução.

A partir dos elementos constitutivos da teoria da complexidade é que se pode apreender o objeto. Portanto, defende-se que o paradigma da ciência moderna é absolutamente insuficiente para a compreensão do ser social, devendo ser superado pela abordagem da complexidade.

A ESTRATÉGIA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Na primeira década do século XXI, na América Latina e, especificamente, no Brasil, a dinâmica capitalista levou à convergência de um conjunto de acontecimentos de ordem político-econômico-social que favoreceram a manifestação do projeto novo-desenvolvimentista. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento nacional delineada e sistematizada por economistas pós-keynesianos e neo-estruturalistas, que pretende ser uma alternativa ao neoliberalismo nos países de renda média, tendo por objetivo compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Suas estratégias são focadas no fortalecimento do mercado via fortalecimento do Estado, para que sejam obtidas condições de promover o *catching up*, participando do mercado global com melhores níveis de competitividade de suas empresas. Esse processo se daria através de uma aliança entre a “burguesia brasileira” (grandes grupos econômicos

produtivo-financeiros) e a classe trabalhadora para recolocar o país de volta à trajetória de crescimento sustentado, interrompida desde a década de 1980.

Defende-se que o paradigma da ciência moderna é absolutamente insuficiente para a compreensão do ser social, devendo ser superado pela abordagem da complexidade

A discussão do tema requer o conhecimento, *a priori*, das teses que estão subjacentes à estratégia do novo desenvolvimentismo. Na sequência serão abordadas as teses na forma como são apresentadas no documento que resultou de uma reunião, em 2010, com economistas keynesianos e estruturalistas e que integrou o projeto “Crescimento com Estabilidade Financeira e o Novo Desenvolvimentismo”. Tais teses foram subscritas originalmente por mais de 80 economistas, entre eles Luiz Gonzaga Belluzzo, Ricardo Bielschowsky, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ricardo Carneiro, Luciano Coutinho, Paulo Gala, Jomo K.S., Yoshiaki Nakano, José Luís Oreiro, Gabriel Palma, Jaime Ros, Pierre Salama, Ignacy Sachs e João Sicsú (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010).

A primeira tese diz respeito à concepção de desenvolvimento econômico como um processo de mudança estrutural. Sabe-se que na teoria neoclássica o desenvolvimento econômico pode ocorrer qualquer que seja a composição na estrutura produtiva. O que realmente importa é que o país se especialize nos setores em que possua vantagens comparativas, pois esse é o caminho que, de fato, proporcionará maiores níveis de bem-estar para a sociedade.

Como se sabe, Prebisch fez uma crítica à tese das vantagens comparativas – que expressa a ideia contida no parágrafo anterior – apresentando a hipótese da deterioração dos termos de troca. Em outras palavras, no comércio internacional, o país que se especializa na exportação de bens primários reforça sua condição periférica no capitalismo internacional.

Portanto, resgatando o pensamento cepalino, o desenvolvimento econômico depende crucialmente de uma mudança estrutural na qual a acumulação de capital, associada à incorporação do progresso

técnico, ocorra nos setores industriais com maior valor adicionado. Deve haver uma contínua transferência de mão de obra para os setores nos quais as inovações tecnológicas elevaram seu nível de produtividade. O progresso técnico implicaria ainda o aumento não só da produtividade, mas também “dos salários e do padrão de vida médio da população” (BRESSER-PEREIRA, 2011b, p. 307).

A segunda tese diz respeito ao papel do Estado. Depois de duas décadas de ataques neoliberais ao Estado “interventor” do período desenvolvimentista, ressurge a ideia da necessidade de um Estado ativo. Porém, não mais um Estado-empresário, como no Brasil do período 1930-80. Na época do nacional-desenvolvimentismo, foi preciso bastante agressividade na ação estatal para transformar a economia brasileira agrária numa economia industrial, com o Estado tendo forte presença na esfera produtiva.

De acordo com Bresser e Gala (2010), comparado ao velho desenvolvimentismo, o novo desenvolvimentismo reivindica uma redução no papel do Estado e um aumento do papel dos mercados, o que não se traduz numa defesa do Estado neoliberal. O Estado deve ter, sim, um papel ativo e ser um promotor do desenvolvimento econômico, mas isso se faz com o fortalecimento dos mercados.

Seu papel deve ser o de regular a economia, pois os mercados não possuem capacidade de se tornar mais robustos se deixados para agir livremente. Além disso, o Estado deve adotar políticas macroeconômicas “pensando” no longo prazo, ou seja, deve ter como objetivo o crescimento autossustentado. O Estado deve criar um ambiente institucional que estimule o investimento privado. Ele próprio pode investir para elevar a taxa de investimento, mas apenas em setores considerados estratégicos e que não sejam atrativos no âmbito privado.

O principal agente do desenvolvimento econômico é o resultado de uma aliança entre capitalistas e trabalhadores, que devem se unir em torno de um projeto comum

Seu papel também está na importância de promover a competitividade da indústria nacional para que esta tenha condições de usufruir as oportunidades nos mercados internacionais. Assim, melhora-se a inserção externa da economia brasileira, diminuindo a vulnerabilidade do balanço de pagamentos.

Por fim, o Estado deve ser um agente na redução da pobreza e das desigualdades. Para isso, defende-se a adoção de políticas de renda e de políticas sociais focalizadas, assim como de um sistema tributário progressivo. A educação pública e um sistema de proteção social também estão entre os objetivos na área social.

A terceira tese é a que associa desenvolvimento econômico a uma estratégia nacional. Em outras palavras, nenhum país se desenvolve se não tiver autonomia e um plano nacional. O principal agente do desenvolvimento econômico é o resultado de uma aliança entre capitalistas e trabalhadores, que devem se unir em torno de um projeto comum, valendo-se do Estado para criar as condições necessárias para que suas empresas sejam mais competitivas e seus trabalhadores tenham mais empregos e melhores níveis de renda.

A globalização como interdependência entre Estados-nação está associada à ideia de que estes concorrem entre si no âmbito econômico. A competição internacional está extremamente acirrada, sendo que a entrada da China aprofundou ainda mais essa situação. Se é assim, torna-se urgente recuperar e fortalecer o Estado-Nação para estimular a competitividade de suas empresas e abrir caminhos no mercado externo para elas.

No contexto da globalização, o desenvolvimento econômico requer uma estratégia nacional de desenvolvimento que capture oportunidades globais, isto é, economias de escala globais e fontes múltiplas de aprendizado tecnológico, reduza barreiras à inovação decorrentes de regimes de propriedade

intelectual excessivamente rígidos, assegure estabilidade financeira e crie oportunidades de investimento para empreendedores privados (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010).

Isso significa reverter a ideia de superioridade hierárquica do espaço supranacional que se estabeleceu desde o Consenso de Washington. Desde então, as agendas globais se consolidaram como a nova tendência e

conduziram o Estado-Nação ao ocaso, colocando em seu lugar as ideias de globalização, blocos regionais, as recomendações do Banco Mundial, do FMI e de outras instituições multilaterais.

Para tanto, é imprescindível formular um projeto nacional e não adotar as ideias dos países centrais, pois isso não faz sentido se é levado em consideração o fato de que eles são concorrentes. Esta é a única forma de “neutralizar o imperialismo e criar oportunidades de investimento lucrativo para seus empresários” (BRESSER-PEREIRA, 2011a, p. 5). O exemplo recente bastante utilizado são os países asiáticos, que ignoraram o receituário neoliberal, formularam uma estratégia nacional de desenvolvimento e alcançaram o crescimento sustentado.

A quarta tese chama a atenção para o fato de que, apesar dos desafios existentes do lado da oferta, tais como educação, progresso tecnológico, financiamento e infraestrutura, o maior obstáculo ao desenvolvimento é a existência de duas tendências estruturais: a tendência de os salários crescerem a uma taxa menor que a da produtividade e a tendência de sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. Em outras palavras, a demanda é o problema central do desenvolvimento econômico, mais importante que a oferta.

A primeira é uma propensão do velho desenvolvimentismo que foi preservada, explicada pela oferta ilimitada de mão de obra, e a segunda decorre, principalmente, da política de crescimento com

poupança externa. Portanto, o problema já existente em qualquer economia capitalista, de que a oferta não cria automaticamente sua própria demanda, é agravado por essas duas tendências nos países não desenvolvidos.

A quinta tese é a inclinação de os salários crescerem abaixo da produtividade. A oferta ilimitada de mão de obra e a economia política do mercado de trabalho são suas causas fundamentais. Essa tendência estrutural existente nos países periféricos é problemática, pois (i) causa uma insuficiência de demanda interna, a qual se constitui em um elemento limitador para o crescimento sustentado; (ii) as crescentes disparidades entre salários e lucros reforçam a concentração de renda; e, (iii) no longo prazo, o próprio crescimento da produtividade se vê comprometido com o descolamento cada vez maior entre sua taxa de crescimento e a dos salários.

Enquanto a economia periférica não alcançar o “ponto Lewis”, no qual inexistente a situação de abundância de oferta de mão de obra, o desenvolvimento econômico só ocorrerá na medida em que forem adotadas medidas corretoras, tais como política de renda (que vincularia a taxa de crescimento dos salários à taxa de crescimento da produtividade) e/ou gastos sociais com transferência de renda para as classes mais baixas. Insistir na elevação do salário real por meio da valorização do câmbio seria um caminho completamente indesejável, tendo em vista que o resultado seria uma especialização produtiva nos setores produtores de bens intensivos em recursos naturais, resgatando o caráter primário-exportador da economia brasileira.

A sexta tese é a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. É uma tese que contraria a suposição do *mainstream* de que a demanda e a oferta conduzem a taxa de câmbio ao equilíbrio. Também não reflete a ideia keynesiana de que o câmbio, apesar de sua volatilidade, flutua em torno

O desenvolvimento econômico só ocorrerá na medida em que forem adotadas medidas corretoras, tais como política de renda (que vincularia a taxa de crescimento dos salários à taxa de crescimento da produtividade)

do equilíbrio. Para os novo-desenvolvimentistas, a dinâmica cambial nos países “em desenvolvimento” é determinada pelas crises do balanço de pagamentos, sob o pressuposto de que não há administração da taxa de câmbio.

Abaixo, o Gráfico 1 ilustra a ocorrência da sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio. O ciclo se inicia com uma crise do balanço de pagamentos, na qual o câmbio se deprecia violentamente. Em seguida, inicia-se um processo de apreciação, a partir da doença holandesa, até o nível de equilíbrio corrente. A crise é ainda mais aprofundada com a forte entrada de capitais decorrentes das atrativas taxas de lucro e juros, levando a uma situação de déficit em conta corrente. A aceitação da proposta do Consenso de Washington de crescimento com poupança externa, a adoção da política da âncora cambial e as metas de inflação deixam

as “portas” abertas para uma trajetória de contínua apreciação. No entanto, o déficit corrente chega a um ponto em que causa a perda de confiança dos credores, levando-os à interrupção da rolagem da dívida, o *sudden stop*. Com isso, é desencadeada a crise do balanço de pagamentos, que deprecia bruscamente a taxa de câmbio, reiniciando, assim, um novo ciclo.

A tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio é problemática para o desenvolvimento econômico, pois desestimula os investimentos na indústria exportadora. O câmbio apreciado reduz a lucratividade da indústria produtora de bens comercializáveis e sua excessiva volatilidade aumenta o grau de incerteza dos contratos futuros de câmbio. Como já dito acima, isso se expressa no agravamento da insuficiência da demanda dos países “em desenvolvimento”.

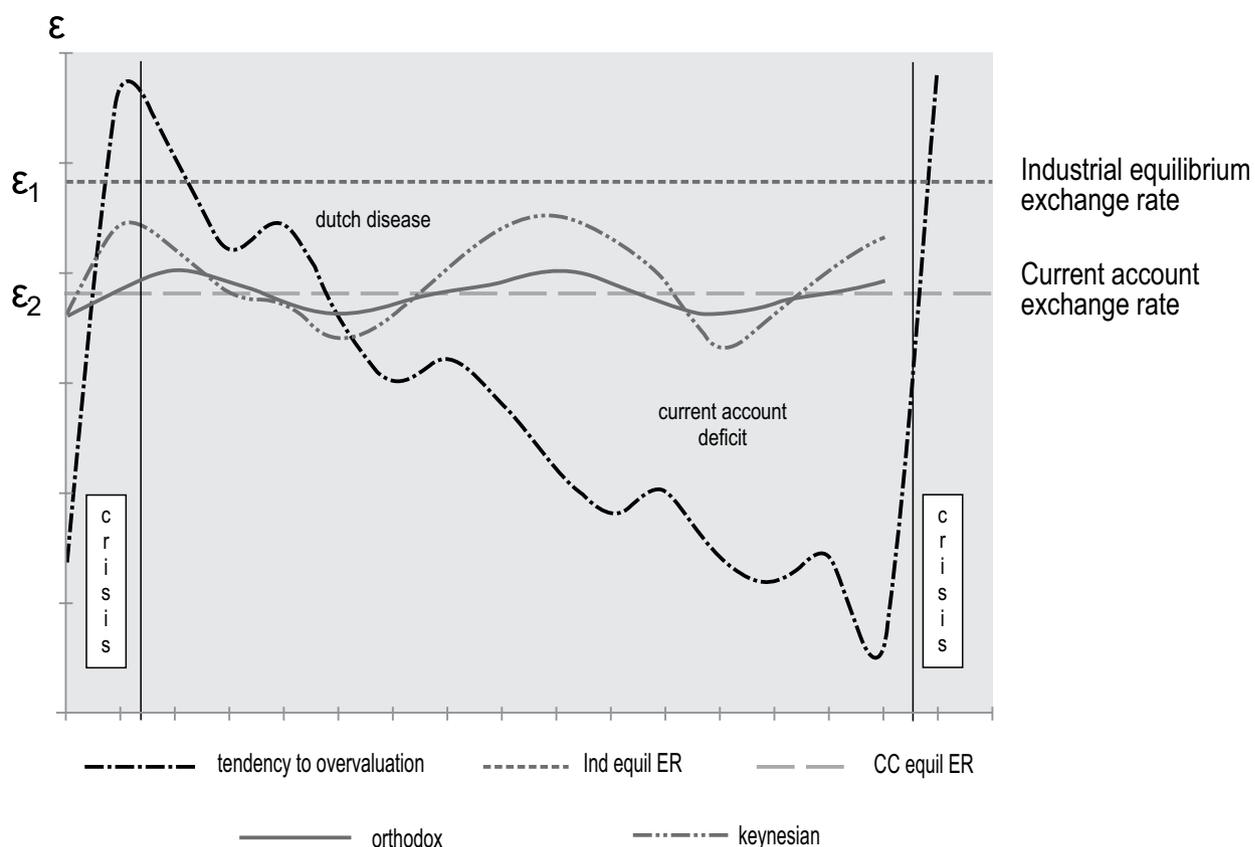


Gráfico 1
Tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio

Fonte: Bresser-Pereira e Gala (2010).

A sétima tese é a da doença holandesa. Ela é conceituada como uma “falha” de mercado que resulta num diferencial entre a taxa de equilíbrio industrial (teórica) e a taxa de equilíbrio corrente (prevalente), com a segunda mais apreciada do que a primeira, fruto da obtenção de rendas ricardianas provenientes da exportação de bens cuja produção é intensiva em recursos naturais e/ou mão de obra excessivamente barata. Esta situação impõe fortes obstáculos à indústria de transformação e à exportação de manufaturados, impedindo, assim, uma mudança estrutural. Aponta-se como sintomas da doença holandesa a sobreapreciação cambial, perda de importância do setor industrial, aumento da participação do setor terciário, salários elevados artificialmente e desemprego.

A oitava tese é a defesa de que o financiamento do desenvolvimento seja feito via poupança doméstica. Esta tese é “nova” em relação ao velho desenvolvimentismo, ou melhor, é uma rejeição ao modelo dos dois hiatos dos estruturalistas – e também foi uma concepção neoliberal –, segundo o qual a restrição de divisas impede a acumulação de capital nos países subdesenvolvidos. Devido a isso, seria preciso incorrer em déficits na conta corrente como forma de financiar o desenvolvimento.

Os novo-desenvolvimentistas fazem a crítica apontando a política de crescimento com poupança externa não apenas como ineficaz, mas como uma das grandes causas da vulnerabilidade externa. A abertura da conta capital não canaliza, necessariamente, os recursos externos para o investimento. Sendo a propensão marginal a consumir muito alta nos países “em desenvolvimento”, o consumo absorve a maior parte do fluxo. Mesmo o crescimento da economia pelo consumo não é sustentável. Dada a alta taxa de substituição da poupança interna pela externa, ainda que uma massa significativa de capital estrangeiro se orientasse para

o investimento direto, o valor investido não seria suficiente para compensar a remessa de lucros e juros para o exterior.

Para que a política econômica esteja alinhada com os objetivos desenvolvimentistas, deve abarcar preocupações com o crescimento sustentado, a estabilidade financeira e a estabilidade de preços, de forma concomitante

Por outro lado, a necessidade de atrair os capitais externos requer elevações na taxa de juros, que, por sua vez, além de deteriorar o orçamento público com o aumento da dívida interna, coloca o câmbio numa trajetória de apreciação persistente, o que leva à doença holandesa.

A nona tese alerta para a necessidade de uma relação estável de longo prazo entre a dívida pública e o PIB e de uma taxa de câmbio real que neutralize os problemas causados pela doença holandesa. Nos termos de Bresser Pereira, é preciso ter tanto responsabilidade fiscal quanto cambial. Essa tese, segundo ele, é importante para desfazer o mito de que Keynes defendia déficits fiscais. O esclarecimento deve começar pela distinção entre o orçamento corrente e o orçamento de capital. O orçamento corrente, para Keynes, deveria ser sempre equilibrado ou mesmo superavitário, enquanto o de capital poderia ser desequilibrado. Os déficits de capital deveriam ser cobertos pela poupança pública.

A defesa do orçamento corrente equilibrado é coerente com a ideia de que um sistema econômico forte requer um Estado robusto, para agir a favor da elevação da taxa de investimento sem que isso implique um aumento da dívida pública. Caso contrário, o Estado fica preso na ciranda financeira, e a inflação será ameaça constante.

A décima e última tese prega uma mudança de paradigma da política econômica. Seu objetivo não deve ser a mera estabilidade de preços, mas, principalmente, o pleno emprego. Para que a política econômica esteja alinhada com os objetivos desenvolvimentistas, deve abarcar preocupações com o crescimento sustentado, a estabilidade financeira e a estabilidade de preços, de forma concomitante.

Portanto, a estabilidade macroeconômica é crucial para criar um ambiente estável, através do aumento da demanda agregada, induzindo investimentos de capital e, assim, gerando mais empregos. Para tanto, é indispensável que as políticas monetária, fiscal e cambial estejam alinhadas, com todos os seus esforços voltados para o mesmo objetivo.

Na seção que se segue serão evidenciados problemas metodológicos identificados em algumas das teses do novo desenvolvimentismo discutidas acima, estabelecendo como parâmetro analítico para a realização das críticas o paradigma dos sistemas complexos.

ANÁLISE CRÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO À LUZ DA COMPLEXIDADE

Quando se contrapõe o novo desenvolvimentismo ao neoliberalismo original⁴, é inegável o avanço do primeiro em termos de concepção do capitalismo como um sistema complexo, especialmente quando se consideram dois dos seus principais referenciais teóricos: o estruturalismo da CEPAL e Keynes. Porém, boa parte das variáveis e das relações que constituem a realidade brasileira recebe um tratamento essencialmente inadequado, quando não é sumariamente descartada, intervertendo a concepção sistêmica em análise reducionista.

Dentre as limitações metodológicas observadas na literatura do novo desenvolvimentismo, este texto evidencia especialmente o problema do

O sistema mundial é tomado como uma variável externa, cujos efeitos sobre o desempenho de um país dependem fundamentalmente do comportamento das variáveis internas

endogenismo, ou seja, a abordagem que interpreta o desenvolvimento como um fenômeno que emerge a partir da conformação de determinado arranjo

constituído fundamentalmente por elementos internos à nação. Dessa perspectiva se deriva o esforço de identificação do núcleo endógeno, aquele a partir do qual se irradiaria o dinamismo para toda a economia. Claramente, os novo-desenvolvimentistas

admitem a capacidade de autodeterminação nacional do processo de desenvolvimento capitalista. Nesta perspectiva, há uma separação implícita ou explícita entre os fatores externos e internos que afetam a trajetória de um país, sendo os fatores internos seus determinantes definitivos (MARTINS, 2006; MEDEIROS, 2010; OSÓRIO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2012).

O sistema mundial é tomado como uma variável externa, cujos efeitos sobre o desempenho de um país dependem fundamentalmente do comportamento das variáveis internas. Considerando, especialmente, a globalização capitalista dos tempos atuais, a concepção dos capitalismo nacionais como sistemas autônomos compromete o rigor analítico do novo desenvolvimentismo e, conseqüentemente, impõe dificuldades objetivas na concretização plena de sua estratégia de desenvolvimento.

Cabe observar que o endogenismo não é exclusividade do novo desenvolvimentismo. Na verdade, ele é predominante no pensamento econômico, como, por exemplo, na teoria do crescimento endógeno, no neoinstitucionalismo e no social-desenvolvimentismo. No entanto, cada corrente teórica possui diferentes orientações epistemológicas na que diz respeito à natureza do sistema econômico, não se deixando confundir sua filiação à economia política ou à *economics*, segundo os critérios estabelecidos por Bueno (1997).

Nem mesmo na história do pensamento heterodoxo latino-americano é a primeira vez que se

⁴ É importante dizer que o novo desenvolvimentismo converge em muitos aspectos com o neoliberalismo. Eles não são completamente excludentes. Na verdade, não há uma rejeição em bloco às reformas neoliberais. Defende-se a abertura e a liberalização comercial, por exemplo. Neste caso, critica-se apenas o ritmo e a forma como se deu o processo. O próprio neoliberalismo tem se ajustado com o objetivo de mitigar as fortes instabilidades da década de 1990, como se pode constatar em trabalhos de Stiglitz, Rodrik e Ocampo (DINIZ, 2006).

debate essa questão. Nos anos 1970, Francisco Weffort, Agustín Cueva e Ciro Flamarion Cardoso construíram uma crítica⁵ à teoria da dependência que se deteve basicamente em dois pontos: (i) as análises de classe eram contaminadas pelo conceito de nação, o que seria um equívoco, pois a integração analítica entre duas categorias de distintos níveis de abstração (classes sociais e nação) seria indevida; e (ii) a subestimação das determinações internas a favor das determinações externas (MARTINS, 2006).

Essa primeira geração de endogenistas postulou que a especificidade do capitalismo latino-americano só poderia ser inteligível a partir da concepção de uma totalidade social formada pela articulação de diversos modos de produção no interior de um país. Assim, abriu-se o caminho para a emergência da problemática da industrialização em conjunção com a democratização do Estado, trazida à tona pelos neodesenvolvimentistas⁶ (MARTINS, 2006). O novo paradigma – firmado pela escola de Campinas – afirmava que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) tinha logrado a internalização completa das forças produtivas especificamente capitalistas (AREND, 2009) e, com isso, teria endogeneizado totalmente o ciclo indutor da dinâmica econômica brasileira. Nas palavras de Martins (2013, p. 32): “O endogenismo colocou o imperialismo como última variável de interpretação dos processos de acumulação de capital na América Latina e abriu o espaço para a afirmação do neodesenvolvimentismo”.

A visão aqui defendida não levanta a bandeira do exogenismo – marca, por excelência, da CEPAL,

A crítica aqui é que o novo desenvolvimentismo subestima o sistema capitalista global na constituição da própria economia brasileira contemporânea

que privilegia as relações entre o centro e a periferia em prejuízo dos processos internos na explicação do subdesenvolvimento. Segundo Osório (2012, p. 95), a necessidade de situar uma determinada formação social no contexto da expansão mundial capitalista “[...] *no exenta de la necesidad, em segundo momento, de desentrañar las modalidades organizativas y reproductivas internas*”.

A crítica aqui é que o novo desenvolvimentismo subestima o sistema capitalista global na constituição da própria economia brasileira contemporânea. E isso não quer dizer que a dinâmica político-econômico-social interna deva ser relegada a segundo plano em suas especificidades. Análises que desprezem tais peculiaridades são absolutamente precárias, quando não equivocadas. A questão para a qual se quer chamar a atenção é que as relações entre as nações e a internalização da dinâmica capitalista mundial não podem ser uma variável externa na análise do capitalismo brasileiro e nem circunscrita ao seu passado.

A concepção endogenista se expressa no que alguns autores chamam de “nacionalismo metodológico”, que “[...] tende a tomar o estado/economia/sociedade nacional como o espaço relevante para o estudo da mudança social” (VIEIRA, 2013). As distintas trajetórias de desenvolvimento são tomadas como dinâmicas autônomas em relação ao sistema internacional e, por isso, procura-se, nos limites das fronteiras nacionais, identificar as variáveis e/ou estratégias explicativas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, para, de posse desse conhecimento, elaborar proposições normativas para os países não desenvolvidos (MEDEIROS, 2010).

O novo desenvolvimentismo engrossa as fileiras dos endogenistas a partir do momento em que elege, quase que exclusivamente, os determinantes internos na identificação dos obstáculos ao desenvolvimento: (i) insuficiência de demanda

⁵ Martins (2006) rebate tais críticas, alegando que não tinham muitos desdobramentos concretos devido ao seu caráter meramente filosófico, implicando um “enorme retrocesso metodológico”. E, em relação ao suposto exogenismo dos dependentistas, afirmou haver uma má compreensão de suas teorias.

⁶ Os neodesenvolvimentistas aos quais Martins (2006) se refere são “Maria da Conceição Tavares (1978, 1998), João Manuel Cardoso de Mello (1990), José Luís Fiori (2003) e Antônio Barros de Castro (CASTRO; SOUSA, 1985)”.

interna, devido à tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade, e (ii) insuficiência de demanda externa, devido a um problema “interno”, ou melhor, à associação de dois conjuntos de problemas internos: os estruturais (doença holandesa e altas taxas de lucro e juros) e a falta de políticas que neutralizem a tendência à sobrevalorização cíclica do câmbio. O problema do balanço de pagamentos só se manifesta, segundo os novo-desenvolvimentistas, na ausência de políticas que neutralizem o ciclo cambial, sendo, portanto, perfeitamente evitável com a administração do câmbio (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 670).

Mesmo a manutenção da tese do “subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento” – formulada pela teoria estruturalista original – torna-se inócua quando os autores afirmam que o instrumento para a solução dos problemas estruturais dos países de renda média se encontra numa estratégia nacional de desenvolvimento alicerçada numa aliança entre os capitalistas e a classe trabalhadora e num Estado forte que deve cumprir a função de criar o ambiente favorável à acumulação capitalista (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Existem basicamente dois problemas, neste caso. O primeiro é que a classe capitalista brasileira possui uma relação profundamente orgânica com a burguesia internacional. Desde a década de 1950 ou 1960, a partir da industrialização associada ao capital estrangeiro – fase também denominada por Arend (2009) como “desenvolvimentismo internacionalista” –, não mais existe uma burguesia genuinamente nacional capaz de formar uma frente anti-imperialista com os trabalhadores (CASTELO, 2010). Nos termos da complexidade, pode-se dizer que o sistema econômico brasileiro é aberto, no sentido de que ele é estruturalmente constituído por relações internacionalizadas, cujos elementos “externos” possuem grande poder de impacto sobre

a dinâmica interna. O segundo problema é a concepção do Estado, que será discutida mais adiante.

O nacionalismo metodológico também é identificado quando Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 665) comparam as trajetórias dos países latino-americanos e dos países asiáticos. Em outras palavras, é como se o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento dependesse exclusivamente da adoção ou renúncia de estratégias desenvolvimentistas. Faltam, claramente, as considerações em torno das leis capitalistas que regem a dinâmica mundial, além da geopolítica e disputas por hegemonia interestatal que emergem da dinâmica de reprodução do capital. A título de ilustração, a industrialização brasileira teria sido produto exclusivamente da estratégia nacional-desenvolvimentista. Por outro lado, a expansão imperialista – que jogou um papel fundamental na mudança estrutural entre os anos 1950 e 1970 – nem mesmo é citada.

O próprio dinamismo e o expressivo crescimento econômico dos países asiáticos são interpretados como resultado da adoção de “estratégias de desenvolvimento [...] essencialmente novo-desenvolvimentistas” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 665). Uma análise mais séria sobre o caso chinês, por exemplo, jamais subestimaria o papel dos fatores externos na trajetória deste país. A factibilidade da estratégia chinesa e até mesmo sua existência em si mesma estão condicionadas à janela de oportunidade que se abriu na década de 1970 com a geopolítica estadunidense de isolamento da ex-URSS e com as disputas comerciais entre os EUA e o Japão, que acabaram por conduzir os capitais japoneses, de Formosa e de Hong Kong à China, elevando de forma bastante significativa o investimento direto estrangeiro e o comércio regional (MEDEIROS, 1999).

Portanto, o que se pode notar é que o nacionalismo metodológico do novo desenvolvimentismo vem

Nos termos da complexidade, pode-se dizer que o sistema econômico brasileiro é aberto, no sentido de que ele é estruturalmente constituído por relações internacionalizadas

acompanhado de dois pontos controversos, profundamente articulados entre si: (i) o receituário formal e a centralidade da macroeconomia no debate do desenvolvimento econômico e (ii) a concepção do Estado como um ente externo e independente das classes sociais (MEDEIROS, 2010).

O receituário formal se manifesta na defesa do regime de crescimento *export led* para superar as tendências estruturais citadas acima, o que significa que as exportações devem produzir um efeito dinâmico sobre toda a economia, determinando o crescimento do PIB. O modelo *export led* faz parte da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, que

[...] parte do pressuposto keynesiano de que os principais estrangulamentos ao crescimento e ao pleno emprego estão do lado da demanda. O lado da oferta é naturalmente também fundamental – especialmente a educação, o progresso técnico, uma boa infraestrutura –, mas o problema fundamental está em aproveitar os recursos disponíveis mediante investimentos que também aumentam a capacidade de oferta do país (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 8).

O crescimento sustentado e a redistribuição de renda estão ao alcance de qualquer país de renda média, que pode contar com o instrumental de políticas recomendado pelos novo-desenvolvimentistas. Sem tocar no assunto da internacionalização da economia, defendem-se políticas macroeconômicas universalmente⁷ aplicáveis capazes de equilibrar o balanço de pagamento e o orçamento público.

Ao se observar os exemplos de países de renda média da América Latina citados por Bresser-Pereira e Gala (2010) – a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica, o México e o Uruguai –, percebe-se uma uniformização forçada destes países. Embora

estejam situados numa mesma região, que apresenta elementos históricos muito semelhantes, não se pode ignorar que o processo de desenvolvimento destas unidades nacionais e as relações estabelecidas com as demais nações se configuraram de forma distinta. A própria formação econômico-social de cada nação e a sua atual estrutura de população, de comércio e econômica apresentam muitas particularidades.

O segundo ponto controverso é a concepção do Estado. Este é considerado uma instituição neutra, capaz de defender os interesses nacionais e de se posicionar contra as imposições dos países ricos, além de ser dotado de uma racionalidade superior. O Estado seria um sistema com dupla autonomia, tanto em relação às classes quanto em relação a outros Estados (MEDEIROS, 2010). Em outros termos, seria um Estado fechado contra interferências sociais e de outros países, porém aberto em se tratando de capacidade de condução das dinâmicas de seu país. Mais especificamente, ele é concebido como uma espécie de subsistema hierarquicamente superior e mais poderoso que os demais subsistemas (as classes sociais e demais instituições), capaz de impor uma dinâmica específica ao sistema como um todo (a economia nacional).

Dáí fica fácil compreender a razão de se superdimensionar “a influência da política nacional na performance do país” (GORE, 1996 apud VIEIRA, 2013). Dado seu suposto voluntarismo, a racionalidade estatal poderia ser orientada para a definição da estratégia de desenvolvimento da nação (o que quer que isso seja) caso fosse feita uma aliança entre a burguesia industrial e os trabalhadores. A questão da hegemonia financeira é completamente subestimada e, ideologicamente, tenta-se legitimar o projeto novo-desenvolvimentista como virtuoso para todo o país.

⁷ No universo dos países de renda média, como dito anteriormente.

CONCLUSÃO

Este trabalho fez uma análise crítica do novo desenvolvimentismo, abordando especificamente questões metodológicas e colocando os sistemas complexos como parâmetro de interpretação. Este tipo de discussão de uma das correntes mais representativas no debate acadêmico a respeito da economia brasileira contemporânea coloca em pauta os problemas decorrentes da concepção do sistema econômico nacional como um capitalismo autônomo.

Defendeu-se a hipótese de que a aparente convergência com a abordagem dos sistemas complexos se interverte num implícito reducionismo, ou seja, na visão endogenista do desenvolvimento. A ilusão de familiaridade com a complexidade advém do tratamento do desenvolvimento sob a ótica estrutural e da importância da globalização na definição de uma estratégia nacional. De um lado, adotam-se algumas teses estruturalistas, como a que reconhece o subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento, e as duas principais tendências estruturais que limitam as demandas interna e externa. De outro, o discurso gira em torno da necessidade de se atualizar o antigo desenvolvimentismo, dadas as mudanças no sistema internacional e as transformações dos antigos países subdesenvolvidos em países de renda média. Os mercados globalizados estariam acessíveis às indústrias competitivas, sendo a abertura comercial, portanto, bem-vinda.

No entanto, determinantes cruciais da trajetória de desenvolvimento do país são subestimados ou mesmo desprezados. Em outros termos, não se discute o caráter profundamente internacionalizado da economia e muito menos a deterioração da conjuntura internacional por conta da crise. As relações intrincadas entre a burguesia interna e o capital financeiro internacional hegemônico não são nenhum entrave ao processo de *catching up*, desde que se implementem as políticas recomendadas pelos novo-desenvolvimentistas. O agravamento

das restrições externas no pós-crise é um tema marginalizado.

Em suma, a demanda externa e os investidores estrangeiros, em vez de serem considerados elementos estruturantes do capitalismo brasileiro, são tratados como “variáveis externas do sistema econômico”, e os reais problemas a serem combatidos são as insuficiências de demanda geradas por uma dinâmica exclusivamente “interna”. Dessa forma, o desenvolvimento é reduzido a um problema macroeconômico, cuja solução central é a política de câmbio administrado. O sistema econômico aberto, que deve usufruir das vantagens do livre comércio internacional, se converte em um sistema fechado e autônomo quando se discutem suas fragilidades e instrumentos de superação. O fator externo está presente, mas pode se tornar absolutamente neutro na definição dos rumos da economia brasileira.

Observe-se, por fim, que a emergência do endogenismo nas correntes não ortodoxas, de um modo geral, talvez se explique pela deficiência, entre os pioneiros do desenvolvimento, de estudos sobre a moeda e sobre a dependência financeira (MEDEIROS, 2010). Mas, posteriormente, a história já provou que a ideia de autodeterminação do capitalismo brasileiro é ilusória, não mais autorizando a simplificação desmedida do sistema econômico brasileiro da forma como é feita pelo novo desenvolvimentismo.

Sendo assim, não se deve interpretar esta corrente como uma “ilusão” de um capitalismo civilizado, tal como ocorreu com a ideologia burguesa utópica do antigo desenvolvimentismo (SAMPAIO JR., 2012). Este autor mostra que o atual contexto histórico não está reprisando uma “tragédia” vivida em meados do século passado, quando houve uma vontade frustrada por parte da burguesia do país de comandar o capitalismo nacional. A estratégia novo-desenvolvimentista, na verdade, é apontada como uma “farsa”, dado que “aparência crítica é apenas um disfarce para a apologia do *status quo*”.

Sugere-se uma reflexão das possibilidades de se caminhar num outro sentido, levando às últimas

consequências a abordagem sistêmica do capitalismo brasileiro, como fez Ruy Mauro Marini, em sua teoria marxista da dependência. Esta teoria, mesmo que inacabada e passível de adaptações, não resvala para nenhum tipo de reducionismo, seja aquele que autonomiza as partes fragmentadas, seja o das abordagens holistas, que se centram no todo em detrimento das partes que o constituem. O paradigma da dependência oferece uma riqueza analítica muito superior a qualquer corrente neodesenvolvimentista, pois seu arcabouço teórico internaliza a dinâmica externa e externaliza seus elementos internos. Em outras palavras, o paradigma da dependência, ao contrário do novo desenvolvimentismo, respeita a complexidade de seu objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

- AREND, Marcelo. *50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária*. 2009. 251 f. Tese (Doutorado em Economia)-Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16408/000697917.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- BOITO JR., Armando. A burguesia no governo Lula. In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (Org.). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso Libros, 2006. p. 237-264.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Império e nação na sociedade global (e o Brasil). 2011a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.04.Imp%C3%A9rio_e_na%C3%A7%C3%A3o-Brasil.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2011.
- _____. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 31, p. 305-314, abr./jun. 2011b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/08.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2011.
- _____. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 7-22, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010.
- BUENO, Newton. Um critério de demarcação para a abordagem da economia política. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 8, n. 1, 1997.
- CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 191-211.
- CASTRO, Antônio Barros de; SOUSA, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CEPAL. *Os países de renda média: um novo enfoque baseado em brechas estruturais: nota da secretaria*. San Salvador: CEPAL, 2012.
- DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006, Caxambu, MG. *Trabalho apresentado...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2006.
- FIORI, José Luís. *O vó da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Ten theses on new developmentalism*. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/index.asp>>. Acesso em: 7 set. 2011.
- GLEISER, Ilan. *A evolução do pensamento econômico: um passeio à margem do caos*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MARTINS, Carlos Eduardo. O pensamento latino-americano e o sistema mundial. In: LEVY, Bettina (Org.). *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 153-216.
- _____. O pensamento de Ruy Mauro Marini e sua atualidade para as ciências sociais. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento e dependência: catédra Ruy Mauro Marini*. Brasília: IPEA, 2013.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Economia e política do desenvolvimento recente na China. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 92-112, jul./set. 1999.
- _____. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao "nacionalismo metodológico". *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 19, n. 3, p. 637-645, dez. 2010.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.
- MORIN, Edgar. Complexidade e liberdade. In: MORIN, Edgar et al. *A sociedade em busca de valores: para fugir à alternativa entre o cepticismo e o dogmatismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

- OREIRO, José Luís. Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999-2011). In: FÓRUM DE ECONOMIA DE SÃO PAULO, 8., 2011, São Paulo. [Anais...] São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- OSORIO, Jaime. *Crítica de la economía vulgar reproducción del capital y dependencia*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 2004. (Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial).
- _____. *Fundamentos del análisis social: la realidad social y su conocimiento*. 4. ed. Mexico: FCE; UAM Xochimilco, 2012.
- PRADO, Eleutério. *Complexidade: Hayek e Marx*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas; Universidade de São Paulo, 2007.
- _____. *Economia, complexidade e dialética*. São Paulo: Plêiade, 2009.
- _____. *Complexidade e práxis*. São Paulo: Plêiade, 2011.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.
- TAVARES, Maria da Conceição. *O ciclo e a crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Tese (Concurso para Professor Titular)-Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978. (Mimeografado).
- _____. Más allá del estancamiento. In: CEPAL (Org.). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998. v. 2.
- VIEIRA, Pedro. O nacionalismo metodológico no pensamento social latinoamericano e a análise dos sistemas-mundo como possibilidade de sua superação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 18., 2013, Belo Horizonte. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2013. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/upload/article/3000/3022.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

Artigo recebido em 23 de agosto de 2013
e aprovado em 20 de setembro de 2013.

Fênix desenvolvimentista ou patrimonialismo camaleônico? Aportes conceituais para um Estado novo-desenvolvimentista e neorrepublicano

*Fagner Dantas**

* Mestre em Administração e graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb).
fagnerd@yahoo.com.br

Resumo

Hoje é visível o reposicionamento do Estado na sua relação com a economia após o eclipse neoliberal que marcou o último quarto de século. Esse reposicionamento guarda algumas semelhanças com o formato de Estado desenvolvimentista, fenômeno originado na década de 1930 e definitivamente abandonado em prol do projeto neoliberal de Estado mínimo na década de 1980. Essas semelhanças levam alguns autores ao resgate desse legado desenvolvimentista, porém com as devidas adequações ao novo contexto socioeconômico e geopolítico do Brasil. Sistematizar essas releituras, destacando tanto seus limites, marcados pelo patrimonialismo, quanto suas condições, apontadas pelo neorrepublicanismo, observando ambos sob as lentes da economia política institucionalista, é o objetivo desse artigo, com vistas a propor um desenho de Estado brasileiro ao mesmo tempo novo-desenvolvimentista e neorrepublicano.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo. Neorrepublicanismo. Economia política institucionalista. Estado. Mercado.

Abstract

Nowadays, it's plain to see the state has repositioned itself in relation to the economy since the neoliberal eclipse that has dominated the last quarter of a century. This new positioning reminds us of the states format of developmentism, a phenomenon which originated in the 1930's and was abandoned and replaced in the 1980's by the neo-liberal minimal state project. Such similarities have stimulated attempts to rescue the developmentist legacy by some of it's authors, regardless of the new Brazilian geopolitical and socioeconomic context. The goal of this article is to propose a plan of a new developmentist and neorepublican Brazilian state, while analyzing these readings and highlighting the limits of both, through the lense of institutionalist economic policy.

Keywords: New-developmentism. Neo-republicanism. Institutional political economy. State. Market.

INTRODUÇÃO

Em uma série histórica claramente pendular (mercantilismo, liberalismo, keynesianismo, neo-liberalismo), deve-se perguntar: estará o Estado, nesse início de novo milênio, reposicionando-se novamente? Essa ideia vem encontrando nos últimos anos terreno fértil junto aos analistas econômicos e políticos do país, tendo por referência um retorno às práticas desenvolvimentistas (1930-1980). Face à atualidade do tema, pergunta-se: quais as condições e limites do desenvolvimentismo revisitado que configura a nova face do Estado brasileiro nesse início de século XXI?

A abordagem deste artigo usa a análise política como lente. Como, porém, a abordagem política é muito ampla, é necessário fazer um ajuste fino na proposta. Assim, internalizou-se um aspecto sociológico ao estudo político pretendido. Este aspecto é o patrimonialismo, entendido como apropriação privada do patrimônio público. Assim, os principais limites do desenvolvimentismo revistado são impostos pela resiliência patrimonialista que caracteriza a história política brasileira desde priscas eras.

Identificados os limites, resta delimitar as possíveis condições para este retorno. A resposta pode vir de uma nova linha de análise política chamada neorrepública. Essa linha de pesquisa retoma elementos como interesse bem compreendido, bem comum, ética pública, *esprit de corp*, valores coletivos, comunidade política, cidadania, entre tantos outros conceitos que podem e devem ser recuperados. É, portanto, a valorização política da ideia de *res publica*, como defendida pela literatura neorrepública, que permite visualizar as condições de consolidação do desenvolvimentismo revisitado no Brasil.

A quarta matriz discursiva desse texto busca agregar outro nível de análise aos três temas em questão. Trata-se de uma abordagem ainda pouco utilizada para este fim no Brasil: a economia política institucionalista, baseada nos trabalhos do economista anglo-coreano Ha-Joon Chang. Ao estudar o fenômeno econômico contido no

intervencionismo estatal em sua interface com o patrimonialismo imiscuído nas nossas instituições públicas, essa abordagem apresenta um inegável potencial analítico.

Assim, o presente texto apresenta-se estruturado da seguinte forma. No próximo tópico, apresenta-se a questão do desenvolvimentismo revisitado e os limites a esse definidos pelo patrimonialismo resiliente. Na terceira seção, temos a apresentação dos aportes que a economia política institucionalista e o neorrepública podem trazer para uma nova concepção de Estado para o século XXI. A conclusão buscará sintetizar os achados e apontar algumas linhas futuras de investigação.

O ESTADO COMO TERRITÓRIO DE DISPUTA IDEOLÓGICA

O retorno do desenvolvimentismo: ciclos ideológicos e resgate de legitimidade

Para falar inicialmente sobre o retorno do desenvolvimentismo, tão em voga nos dias atuais, é necessário verificar o que se produziu acerca do desenvolvimentismo original. Trazendo uma importante contribuição para a discussão, Fonseca (2004, p. 226) define como “núcleo duro” do desenvolvimentismo original a defesa “[...] a) da industrialização; b) do intervencionismo pró-crescimento; e c) do nacionalismo”. Já Bielschowsky (2000, p. 289) considera o desenvolvimentismo original como “[...] um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado”. Há, portanto, um claro compromisso com a industrialização do país.

Outro aspecto importante é a atuação do Estado nos campos do planejamento de longo prazo e do financiamento público estratégico. Nesse sentido, (2003) deixa claros os motivos pelos quais o planejamento estatal de longo prazo e de largo espectro é condição *sine qua non* para um projeto nacional de desenvolvimento. Para essa autora:

O planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores. (MIN-DLIN, 2003, p. 16).

O financiamento público estratégico, por sua vez, é outro pilar sobre o qual se sustenta o intervencionismo estatal efetivo, para além do mero discurso do planejamento demagógico. Neste sentido, teve importância crucial a criação de instituições financeiras que puderam dar aporte à industrialização nascente, como lembra Ianni (1989), ao se referir às dificuldades enfrentadas pela iniciativa privada na implantação e consolidação desse setor no Brasil. Esse autor ressalta:

Às vezes, o vulto dos negócios impõe a colaboração estatal, pois que os capitais privados dispersos nem sempre podem ser reunidos nos montantes necessários. Ou então, o vulto e a longa maturação dos empreendimentos também podem tornar recursos públicos imprescindíveis ou mais “econômicos”, pela taxa de juros, os prazos, as revalidações possíveis, etc. O Banco do Nordeste (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foram criados com o fim especial de financiar novas instalações ou reaparelhamento e ampliação das existentes. (IANNI, 1989, p. 94).

Por fim, postos estes importantes elementos (comprometimento com a industrialização, atuação estatal de longo prazo e financiamento público do desenvolvimento), também é importante considerar as condições de sua obliteração, na década de 80, para além da obviedade da crise da dívida pública e de um cenário de hiperinflação. Algumas indicações neste sentido são feitas por Boyer (1992), ao analisar que foi a pleora do intervencionismo

estatal que levou ao seu próprio questionamento. Esse autor argumenta:

A multiplicidade de intervenções do Estado suscita a corrupção; o caráter autoritário, que ele assume com frequência, provoca sua contestação pelos movimentos democráticos. Além do mais, levando-se em conta as crescentes incertezas que veicula o sistema internacional em termos de preços das matérias primas, taxas de juros, crescimento dos mercados, os governos cometem erros estratégicos e os planejadores acumulam disparidades entre previsões e realizações. (BOYER, 1992, p. 11).

Reconhecer as circunstâncias que marcaram a superação da matriz desenvolvimentista como condicionante da relação entre Estado, mercado e sociedade, sendo substituída por um Estado menos atuante, torna-se um elemento também importante no momento atual, com vista a perceber elementos que possam vir a desempenhar o mesmo papel com relação ao desenvolvimentismo revisitado dos nossos dias. Isso só foi possível após 20 anos, nos anos 2000. Depois de sucessivas derrotas nos pleitos presidenciais, o Partido dos Trabalhadores alcançou o poder em 2003, em meio a uma transformação mundial que questionava os governos comprometidos com o ideário neoliberal (CHANG, 2001; STIGLITZ, 2002; COUTINHO, 2006; DINIZ; BOSCHI, 2007). Esse giro ideológico (ainda que bastante restrito em termos macroeconômicos) tornou possível voltar a falar de forma aberta em um Estado mais atuante.

Esse Estado mais atuante apresenta-se nas releituras desenvolvimentistas visualizadas no Brasil da primeira década do século XXI. A primeira reflexão acerca desse novo momento vivido pelo Brasil, revelando grande visão antecipatória, coube a um experimentado observador e participante da economia política brasileira: Luiz Carlos Bresser-Pereira. Na quinta edição do seu livro *Desenvolvimento e*

Crise no Brasil, já nos anos 2000, esse teórico lançou a ideia do novo desenvolvimentismo no último capítulo. Em 19 de setembro de 2004, Bresser-Pereira publicou um artigo no jornal *Folha de São Paulo*, intitulado “Novo desenvolvimentismo”. Neste artigo, o autor alinhou as principais diferenças entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, pontuando também as diferenças com o antigo desenvolvimentismo. Com relação a este último, as principais diferenças seriam o foco nas exportações e não na substituição de importações; uma atuação presente do Estado no financiamento produtivo, mas não na produção em si; e um forte controle inflacionário, em oposição à complacência do modelo anterior. Em trabalhos posteriores (BRESSER-PEREIRA, 2006, 2007, 2010, 2011a), o autor vai desenvolvendo as características desse novo desenvolvimentismo, que podem ser resumidas em duas grandes dimensões. No plano político, a meta é um Estado forte e capaz. Esse Estado não precisa ser grande em termos de recursos humanos, mas sim em termos financeiros, o que leva a uma carga tributária significativa. Seria um Estado desenvolvimentista, gerencial e social. Já no plano econômico, a meta é a implementação da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2011b), que busca se diferenciar da ortodoxia econômica. Ela deve ter uma estrutura moderna, de base keynesiano-estruturalista. Logo surgiram outras estratégias alternativas àquela de Bresser-Pereira, seja acrescentando elementos ou ênfases diferentes, seja se contraponto a ela.

Nesta última categoria está a proposta formulada em um artigo por Veiga (2006). Abarcando um contexto mais ideológico que meramente macroeconômico, esse autor traz como condições para uma reedição da agenda do desenvolvimento eventos ocorridos nos três primeiros anos da década de

**A meta é um Estado forte e capaz
Esse Estado não precisa ser
grande em termos de recursos
humanos, mas sim em termos
financeiros, o que leva a uma
carga tributária significativa**

1990: 1) legitimação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela ONU, em 1990; 2) criação do movimento pós-desenvolvimentista, em 1991; e 3) consagração da noção de desenvolvimento sustentável, na Eco-92. De acordo com Veiga (2006), esses elementos encontram um fértil substrato teórico na obra de Celso Furtado, considerado pelo autor o patrono do neodesenvolvimentismo e inspirador dos elementos que o distinguem do novo desenvolvimentismo de Bresser-Pereira, como fica claro na passagem abaixo, que mostra como o debate neste campo se encontra acirrado. Afinal, para Veiga (2006, p. 93):

Só pode evidenciar imenso contraste qualquer comparação entre essas ideias de Celso Furtado e aquilo que está sendo chamado no Brasil de novo desenvolvimentismo. [...]. Usando as palavras de Furtado, esse “novo desenvolvimentismo” é apenas mais um dos frequentes deslizamentos para o reducionismo econômico.

Outra abordagem menos refratária às ideias de Bresser-Pereira, mas tampouco redutível a elas, é a apresentada por Magalhães (2009). A sua proposta é chamada de desenvolvimentismo keynesiano, numa alusão comum às outras propostas, todas unânimes no reposicionamento do Estado frente à economia em maior ou menor proximidade com as proposições de John Maynard Keynes, nos anos 1930. Nesta obra, o autor apresenta sua estratégia de desenvolvimento nacional:

O objetivo básico do desenvolvimentismo keynesiano consiste em definir políticas econômicas que proporcionem a elevação do PIB nas economias retardatárias, em ritmo suficiente para colocá-las na trilha da eliminação do atraso econômico. (MAGALHÃES, 2009, p. 27).

Por fim, outro esforço de síntese de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento está presente

na utilização do termo social-desenvolvimentismo por Márcio Pochmann, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao qual se agrega uma fala, em 2007, de Guido Mantega, ministro da Fazenda, que também tem usado o termo social-desenvolvimentismo para se referir ao projeto nacional do Estado brasileiro.

Para Pochmann (2010), a emergência do social-desenvolvimentismo é uma resposta à falência do projeto neoliberal de Estado, marcado pela concentração de renda, pelo esgarçamento da rede de proteção social a cargo do governo e pela colocação da agenda pública a serviço das forças de mercado. Para o autor, o início do presente século marca essa “fuga para frente” na busca de um novo projeto nacional:

Nos últimos anos da primeira década de 2000, o Brasil passou a registrar importantes sinais de transição para o modelo social-desenvolvimentista. A identificação básica de que o Estado faz parte das soluções dos problemas existentes não implicou reproduzir simplesmente os traços do velho modelo nacional-desenvolvimentista vigente entre as décadas de 1930 e 1970. Apenas consolidou o caminho diverso do modelo neoliberal perseguido de sociedade. (POCHMANN, 2010, p. 118).

Outros elementos da presente proposta de projeto nacional emergente denominada de social-desenvolvimentismo são trazidos por Guido Mantega. Em entrevista publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, de 14 de outubro de 2007, o economista considerou que o social-desenvolvimentismo é marcado por um crescimento qualitativamente diferente daquele verificado no passado, mais equilibrado, com inclusão social e redução das desigualdades regionais. Afinal, para esse teórico, seriam três os pilares do novo modelo: o primeiro deles é o crescimento sustentado, impulsionado pelo investimento,

sem abandono do controle da inflação e da própria dívida pública; o segundo é a formação de um mercado interno baseado no consumo de massa; e o terceiro diz respeito a uma inserção mais virtuosa do país no mercado internacional, com geração de superávits comerciais e pautado por moeda forte.

Como se pode ver, as quatro propostas prioritárias de emolduramento do novo Estado de matriz desenvolvimentista, por mais que sejam frutíferas em mostrar alternativas de uma política mais efetiva por parte do Estado diante da dinâmica econômica, concentram suas análises, seja por escolha estratégica, seja por formação ideológica, em sugestões de linhas programáticas macroeconômicas. Em outras palavras, uma abordagem eminentemente política e, mais que isso, sociopolítica, encontra-se *a latere* do presente debate. É no preenchimento desta lacuna que se busca contribuir, analisando a questão do patrimonialismo no Estado brasileiro.

Permanência do patrimonialismo: camuflagem discursiva e resiliência política

Alheio às dicotomias basais que avultam na historiografia política nacional (arcaico x moderno; agrário x industrial; direita x esquerda etc.), o patrimonialismo transmuta-se, contorce-se e se traveste sem jamais perder seu núcleo semântico: a indistinção entre o interesse público e o interesse privado no trato do patrimônio nacional. Essa atualidade da resiliência patrimonialista (PINHO, 1998) é sintomaticamente descrita no texto de Aloízio Mercadante, que, por ter sido membro do governo Lula e atualmente atuar como ministro de Estado do governo Dilma, desautoriza qualquer menção ao “denuncismo vazio”. Para Mercadante (2010, p. 441):

O recente fortalecimento das instituições republicanas foi de especial relevância não apenas para o aprimoramento democrático

do país, mas também para combater males históricos da privatização do Estado, do *patrimonialismo* e da corrupção. [...] No entanto, *persistem os males vinculados a uma cultura clientelista e patrimonialista*, que frequentemente borra a imprescindível distinção entre o público e o privado, provoca distorções na representação popular, impede a plena implantação da transparência da gestão pública e *gera ineficiência no aparelho do Estado* (grifos nossos).

As raízes da criação do conceito de patrimonialismo encontram-se indefectivelmente deitadas na obra de Max Weber, que escreve no final do século XIX e início do século XX. Para o estudo do conceito de patrimonialismo, é particularmente importante a sua análise dos três tipos de dominação sociopolítica: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação legal. O tipo de dominação weberiano ao qual está vinculado o patrimonialismo é o da dominação tradicional. Apesar de Paim (1978) afirmar que na dominação tradicional estariam estabelecidos dois tipos básicos, o patrimonialismo e o feudalismo, é fundamental reconhecer que se está diante de uma ordem sequencial e não paralela. É o que se pode observar no mesmo texto desse autor, quando, ainda refletindo a partir de Weber, afirma:

Assim, o feudalismo ocidental forneceu a matriz primitiva a partir da qual se chegou à ideia do pacto político como fundamento da distribuição de poderes, tomada como ponto de referência para a modernização da estrutura tradicional típica, o Estado patrimonial. (PAIM, 1978, p. 6).

Assim, o feudalismo, em sentido amplo, busca romper, na sua dimensão política, com o que se denominou de “Estado patrimonial”. E o que caracterizaria este, em contraposição ao padrão de

exercício do poder político no feudalismo? Aqui se lança mão do próprio Weber (1964, p. 784) para responder:

O Estado patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substituiu pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. Os próprios privilégios outorgados pelo soberano são considerados provisórios.

A partir do que foi até aqui visto acerca do conceito weberiano da patrimonialismo, faz-se necessária uma última incursão nas reflexões sobre o patrimonialismo pós-democratização. Assim, se destaca como dois pensadores contemporâneos definem o patrimonialismo:

[...] situação em que não há uma distinção clara entre o que é público e o que é privado, o que é do reino e o que é do governante, o que é de todos e o que é do monarca. (PINHO, 2001, p. 40).

Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e os bens privados. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1999, p. 26).

O que esses dois conceitos de patrimonialismo podem acrescentar à nossa discussão? Há um elemento aqui que não estava presente naquela definição original de Weber (1964). Ao se referir ao domínio do interesse do príncipe, das suas considerações pessoais e dos privilégios concedidos de forma precária, em momento algum o teórico alemão parece transmitir qualquer tipo de ressalva ao conhecimento dessa situação como o padrão a ser seguido. Não há “falta de clareza”, “incapacidade” ou “relutância” em entender como privado o patrimônio que é, em verdade, público. Isso se dá porque, para Weber, o patrimonialismo é uma forma, legítima em seus termos, do exercício do poder do monarca. Ele não é uma exceção, mas sim a

norma. Daí porque não se falar em “falta de distinção clara”, simplesmente porque não há distinção alguma, nem clara nem obscura. Do mesmo modo, não há que se falar em “incapacidade” ou “relutância”, pois não se trata de algo que não se é capaz ou não se quer fazer simplesmente porque a distinção entre público e privado, em relação ao príncipe, não existe como conceito. Essa distinção processa-se no decorrer da formação do Estado moderno, de modo geral, e do império do direito, de modo particular, que questionam o poder absoluto do monarca, tanto no que concerne à titularidade coletiva dos bens públicos, quanto ao exercício do poder em benefício próprio. Diante destas controvérsias sobre o conteúdo do termo patrimonialismo, outras expressões, igualmente pejorativas, têm sido utilizadas para descrever práticas reprováveis. É o caso do clientelismo.

Essa discussão tem por base o uso dos dois termos feito por alguns autores, em particular Bresser-Pereira. Ele usa as expressões como sinônimas em pelo menos duas ocasiões (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 22, 2010, p. 25). Colocada a postura deste último autor, cabe verificar se, na definição que faz do conceito de clientelismo, Nunes (2010) de algum modo se aproxima da noção acima estabelecida, em torno do conceito de patrimonialismo anteriormente exposto por Weber. Afinal, assim se posiciona o autor:

O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em trocas generalizadas. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado ter-

Diante destas controvérsias sobre o conteúdo do termo patrimonialismo, outras expressões, igualmente pejorativas, têm sido utilizadas para descrever práticas reprováveis.

ritório. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (NUNES, 2010, p. 63).

Do que foi visto, podem-se tirar duas conclusões. Primeiro, não há qualquer similitude entre os elementos que compõem a definição de

clientelismo por Nunes (2010) e aqueles observados quando da discussão do conceito de patrimonialismo originalmente colocado por Weber ao discutir o Estado patrimonial. Ainda mais sintomática é a ausência da figura do Estado, que é crucial para se falar em patrimonialismo. Nestas condições, não há por que considerar os dois termos como sinônimos. Poderia, então, o clientelismo ser uma forma de patrimonialismo? Entende-se que não, pois para que algo seja espécie de um gênero definido, ele precisará ter todos os elementos comuns ao gênero e mais alguma outra característica que o diferencie como espécie. Porém, seria o patrimonialismo uma espécie do gênero clientelismo?

Para responder a essa pergunta, é preciso, em vez de procurar as características do patrimonialismo no clientelismo, verificar se as características do patrimonialismo reproduzem aquelas encontradas no clientelismo e acrescentam algo mais. De acordo com o conceito de clientelismo de Nunes (2010), visto anteriormente, as características do clientelismo são: 1) controle de fluxos materiais; 2) intermediação entre interesses; 3) relações pessoais; 4) trocas generalizadas; 5) localização territorial; e 6) não codificação. Se forem comparadas essas seis características com as duas já extraídas da definição de Weber (1964) de patrimonialismo (ação pública e interesse privado) e mais a última (informalidade), decorrente já dessa discussão e antevista nas definições de Pinho (2001) e Bresser-Pereira e Spink (1999), é possível concluir que o patrimonialismo

pode ser visto como um clientelismo público. Será assim porque é possível reescrever as características do patrimonialismo nos seguintes termos: 1) controle de fluxos materiais públicos; 2) intermediação entre interesses públicos e privados; 3) relações pessoais entre entes públicos e privados; 4) trocas generalizadas; 5) localização territorial (no âmbito da competência estatal); e 6) não codificação.

Os elementos 4 (trocas generalizadas) e 6 (não codificação) ajudam a sedimentar ainda mais a conclusão de que o patrimonialismo é uma espécie de clientelismo. A troca generalizada é justamente o que distingue o clientelismo da relação capitalista moderna, por exemplo. Nesta última, as trocas são específicas, ou seja, “[...] não incluem a expectativa de relações pessoais futuras, nem dependem da existência de relações anteriores entre as partes envolvidas”. Já com as trocas generalizadas, ocorre exatamente o inverso, o que caracteriza o clientelismo. Para Nunes (2010, p. 47),

Em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo. A relação conhecida como ‘compadrio’, por exemplo, inclui o direito do cliente à proteção futura por parte do seu patrono.

Nestes termos, é possível, portanto, falar de clientelismo e patrimonialismo em um mesmo contexto, desde que reconhecida a condição do patrimonialismo como sendo um clientelismo público. Assim é que se entende a permanência de uma política patrimonialista mesmo na ausência de um Estado patrimonial. Essa resiliência (que é mais do que resistência, no sentido de buscar não só se contrapor à força contrária, mas se adaptar a ela) foi assim resumida por Pinho (1998, p. 72):

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz

de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez devêssemos pensar em um patrimonialismo camaleônico que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis.

O tópico seguinte busca discutir esse “patrimonialismo camaleônico”, bem como a “fênix desenvolvimentista” a partir de duas matrizes analíticas: o institucionalismo, em sua vertente da economia política institucionalista, e o neorrepublicanismo. Esse diagnóstico possibilitará compreender melhor o Estado resultante das alternâncias e permanências da nossa história.

RELEITURAS DO ESTADO COMO EXERCÍCIO DO PODER

Economia política institucionalista: potenciais da metainstitucionalidade

O economista anglo-coreano Ha-Joon Chang inseriu-se na discussão sobre a presença do Estado na economia já no seu livro de estreia, *The Political Economy of Industrial Policy*, publicado em 1994. Desde então vem produzindo livros e artigos de grande impacto. Porém, particularmente importante para esta análise é o seu trabalho seminal *Breaking the Mould*, de 2001. Nesse artigo, o autor abre fogo contra os dogmas do discurso neoliberal. Porém, indo além da maioria dos críticos do neoliberalismo, e enfrentando o principal desafio admitido por alguns desses, mas recusado por todos, Chang (2001) propõe as bases de uma abordagem da economia alternativa aos ditames neoclássicos, enraizada no velho institucionalismo de Veblen e outros, mas se distanciando da nova economia

institucional de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North: a economia política institucionalista. A junção da economia política com a tradição institucionalista é apontada por Chang (2001, p. 20-21) nos seguintes termos:

IPE is a “political economy” approach because, like the neoliberals analysis, it puts emphasis on the role of political factors in determining state policy. However, the political economy of IPE goes much further than its neoliberals counterpart in that it emphasizes the fundamentally political nature of the market and applies the political economy logic to the analysis of the market, and not just to the analysis of the state. At the same time, IPE is an “institutionalist” approach because, like the new institutionalist branch of neoliberals economics, it emphasizes the role of institutions in affecting human actions, including those within and surrounding the state. However, the institutionalism of IPE goes much further than that of NIE in that it emphasizes the “temporal priority” of institutions over individuals (rather than the temporal priority of individuals over institutions, as it is done in the NIE) and that it sees institutions as not simply “constraining” individuals behavior (as in the NIE) but also as being “constitutive” of individuals motivations.

Entende-se, nesses termos, que a visão da economia política institucionalista reforça sobremaneira a própria discussão em torno da possibilidade de um Estado novo-desenvolvimentista e neorrepblicano brasileiro. Porém, é preciso verificar como a necessidade do investimento em um desenho desse Estado, de modo geral aplicável à realidade mundial pós-crise de 2008, adapta-se à realidade brasileira, pautada por uma forte resiliência patrimonialista em suas instituições políticas. Considerando as instituições como uma conjunção de saberes e práticas compartilhadas por uma

É pertinente à discussão do patrimonialismo entender sua resiliência como expressão da rigidez das instituições

coletividade, entende-se possível fazer uma leitura do patrimonialismo como uma instituição política brasileira. Como consequência, é pertinente à discussão do patrimonialismo entender sua resiliência como expressão da rigidez das instituições, assim apresentada por Chang (2010, p. 18):

Institutions are meant to be stable – otherwise they will have no use. So, if you are designing a new institution, you will make it sure that it cannot be changed too easily. And the degree to which you will make an institution difficult to change will be greater, the more important the institution is considered to be. So, typically the constitution will be far more difficult to change than lesser laws. In other words, institutions often have in-built mechanisms against change.

O destaque dado por Chang (2001) aos “*in-built mechanisms against change*” é justamente o que se gostaria de chamar a atenção, em termos darwinianos, do que seriam as estratégias de sobrevivência das instituições. Neste caso, são inúmeros os exemplos de instrumentos econômicos, políticos e ideológicos que os interesses patrimonialistas podem lançar mão para impedir uma mudança do paradigma produtivo brasileiro que lhes seja desfavorável. Nestes termos, deve-se iniciar a discussão em torno das palavras dos dois principais pensadores relacionados com a perspectiva institucionalista albergada nesse nosso estudo: Ha-Joon Chang e Peter Evans.

Evans (1993) pronuncia-se sobre a questão da vinculação entre apoio político e poder econômico, resultando numa burocracia construída via indicações políticas e, por isso mesmo, comprometida com a manutenção do *status quo* que colocou no poder seus “padrinhos” políticos. Citando as conclusões de outros dois autores, Barbara Geddes e Ben Schneider, aquele teórico aponta o grande número de indicações políticas no aparelho de Estado brasileiro como sendo um fator comprometedor em relação a outras experiências desenvolvimentistas:

Uma abundância de pesquisas históricas e contemporâneas esclarece as diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de 'Estado desenvolvimentista'.

As diferenças começam na simples questão de como as pessoas obtêm cargos no gover-

no. Barbara Geddes historia a descomunal extensão dos poderes de indicação política e a conseqüente dificuldade que o Brasil tem experimentado na institucionalização de procedimentos de recrutamento meritocrático. Ben Schneider destaca que enquanto os primeiros ministros japoneses indicam apenas dúzias de funcionários e os presidentes norte-americanos centenas, os presidentes brasileiros indicam milhares. Causa pouca espécie que o Estado brasileiro seja conhecido como um massivo 'cabide de emprego' preenchido mais na base de contatos pessoais que de competência. (EVANS, 1993, p. 139).

Em trabalho posterior, as conclusões desse mesmo autor não mostram grandes avanços em termos de "inseminações cruzadas" entre dinheiro privado e cargos públicos, bem como nas conseqüências em termos de comprometimento da máquina administrativas por indicações políticas. Para Evans (1998, p. 55),

As relações de troca entre governantes e aqueles que lhes dão apoio é a essência da ação do Estado. Para sobreviver, as autoridades precisam de suporte político, e aqueles que prestam tal apoio devem receber incentivos suficientes para evitar um possível apoio a outros candidatos potenciais aos cargos de governo. As autoridades podem distribuir benefícios diretamente aos que os apoiam – através de subsídios, empréstimos, empregos, contratos ou prestação de serviços – ou usar sua autoridade para criar

regras que privilegiem grupos favorecidos, restringindo a capacidade operacional das forças do mercado.

Em estudo ainda mais recente, seu diagnóstico é explícito ao relacionar o peso dos grupos oligarcas rurais dentro do governo com o boicote a projetos industrialistas

Verifica-se que os bloqueios aos avanços industriais devido à força dos setores primário-exportadores são parte da nossa história

mais incisivos:

A fusão de poder oligárquico com o aparato do Estado moderno distorce qualquer possibilidade de um projeto conjunto entre o Estado e o capital industrial. Os projetos de transformação industrial se tornam oportunidades adicionais para a oligarquia tradicional, agora instalada dentro do Estado, para buscarem seus próprios objetivos clientelistas. (EVANS, 2004, p. 97).

São diversos os argumentos perfilados para mostrar como os interesses dos setores primário-exportadores obstaculizaram e ainda obstaculizam determinados aspectos da industrialização nacional (LUZ, 1975; TOPIK, 1987; FURTADO, 2003). Neste caso, seja no passado, seja no presente, verifica-se que os bloqueios aos avanços industriais devido à força dos setores primário-exportadores são parte da nossa história. No passado, houve a redução do caráter protecionista, pretendida pela Comissão da Reforma Tarifária de 1843 (LUZ, 1975, p. 24) e a miopia gerada pela política de valorização do café, que impediu o governo de ver as condições já postas para a industrialização no início do século XX (FURTADO, 2003, p. 111-112). No presente, ocorre a distorção de instrumentos pensados para beneficiar a exportação tecnológica, como o *drawback* (DE NEGRI; ALVARENGA, 2011, p. 14) ou canalizando quantias desproporcionais de recursos públicos para uma única operação de compra de frigorífico (US\$ 80 milhões para compra de 85,3% da argentina Swift Armour pela brasileira Friboi), segundo Além e Cavalcanti (2007, p. 279), em comparação

com todos os recursos para nanotecnologia disponibilizados entre os anos de 2005 e 2006 (R\$ 71 milhões), conforme Vermulm e De Paula (2007, p. 187-188).

Porém, em algumas circunstâncias, eventos de tal magnitude poderiam interromper esse permanente continuísmo. Unger (2008, p. 26) é um dos que apontam para o caráter transformador

desses eventos: “Crises elevam a temperatura da política e ajudam a derreter definições congeladas de interesse e identidade. Sem crise, a política se faz fria e o cálculo – na forma de fé em compreensões tradicionais de interesses e ideais – reina supremo”. Chang (2010), por sua vez, destaca tanto a heterogeneidade, que alimenta o incrementalismo, quanto a crise, que “incendeia” a estrutura. Para esse autor,

The point is that, even when we accept that a country's institutions (and culture that underlies them) are given, deliberate choices still matter because there are always elements in a country's cultural/institutional complex that are pulling in different directions. Depending on how people interpret their 'tradition', which aspects of it they choose to highlight, and which interpretation wins in political and ideological battles, a country could evolve into very different directions. More importantly, over the long term, 'traditions' are not immutable. Cultures and institutions themselves change, often dramatically. (CHANG, 2010, p. 20).

Diante do cenário atual, pós-crise de 2008, mas ainda com seus efeitos bastante claros, principalmente na Europa, mas também na própria China, que reduziu sua expectativa de crescimento para os próximos anos, está dada a oportunidade para a superação das barreiras patrimonialistas à

mudança do paradigma produtivo nacional. Cabe, no entanto, questionar se há sentido em falar de “oportunidade” de desenvolvimento para o Brasil

neste início de século XXI, já que o país já teve tantas “oportunidades” perdidas no passado, destacando-se nesse sentido tanto os “anos dourados” do pós-guerra de Juscelino Kubistchek, na década dos 1950, que foi sucedido

por uma crise que levou ao golpe militar de 1964, quanto o “milagre econômico” do governo Geisel, nos anos 1970, sucedido por uma crise econômica nos anos 1980 que praticamente paralisou o país por 15 anos. O que torna a década de 2000 diferente desses e de outros momentos?

É difícil responder sem o devido distanciamento histórico. Porém, ainda que houvesse, a resposta estaria menos ancorada nos “fatos” e mais condicionada à ideologia de quem os analisa. É assim que se encontra, para os anos 1950, tanto a ênfase no descontrole das contas públicas e no financiamento inflacionário da construção de Brasília, quanto na ampliação do parque industrial e na criação de instituições como a Petrobras, o BNDES e o CNPq. Da mesma forma com a famosa “década perdida” de 1980, a ênfase pode recair sobre a explosão inflacionária e o autodenominado centrão immobilizando a Constituição cidadã ou sobre a mobilização da sociedade civil que fomentou a transição democrática e a melhoria de diversos índices sociais, que permitem a Brum (1999, p. 439) a “heresia” de chamá-la de “década ganha”. Os tais “fatos” subsidiam tanto o diagnóstico positivo quanto o negativo. Reconhecer a possibilidade de avanços futuros, como aqui se faz, não implica negar os déficits passados, que aqui foram mostrados. Porém, para manter a idoneidade da análise, a recíproca deve ser verdadeira. Assim, com todas as ressalvas e após ter mostrado aspectos desse diagnóstico negativo, propõem-se, também, algumas rotas para esta mudança. Essas

rotas estruturaram-se a partir das ideias do neorrepublicanismo, descritas no próximo subitem.

Neorrepublicanismo: repertório ético e práticas políticas

O debate em torno das ideias neorrepublicanistas, apesar de remontar os anos 1970, com a publicação, em 1975, do clássico *O Momento Maquiavélico*, de John Pocock, vem ganhando novos ares nos últimos anos. Para Bresser-Pereira (2009, p. 127), é fácil reconhecer uma “[...] retomada do republicanismo, ou dos ideais republicanos, expressos nas ideias de filósofos e teóricos políticos e fundados numa efetiva prática política de cidadãos organizados em sociedade civil”. Bigotto (2004, p. 19), ao reconhecer a dificuldade de falar do republicanismo como uma corrente única, afirma que “[...] o retorno à tradição republicana significou ao menos o retorno a uma série de debates e à preocupação com a esfera pública, pensada como o lugar da efetiva ação dos cidadãos”. Mostra desse reconhecimento, para além do campo acadêmico, é que um importante órgão do governo federal, o IPEA, em recente publicação, aponta a importância dessa retomada da tradição republicana:

Nas últimas décadas, a república ressurgiu como referência importante nas reflexões sobre a política. Noções como virtude cívica, espaço público, bem comum, bom governo, comunidade política, “interesse bem compreendido”, entre outras pertencentes à gramática da *res publica*, têm sido mobilizadas tanto para tematizar a sociabilidade corriqueira nos diferentes contextos de interação política, quanto para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 17).

O primeiro aspecto prático do republicanismo que chama a atenção é o foco da ideia do uso da educação/formação ética como modo de gerar uma espécie de corpo funcional virtuoso

Contemporaneamente, autores como John Pocock, Quentin Skinner e Philip Pettit formam a base do neorrepublicanismo. No caso brasileiro, marcado

ainda por ações patrimonialistas de condução/apropriação do Estado/patrimônio público em descompasso com a ideia de interesse geral, as constatações da relevância e das possibilidades abertas pelo republicanismo

estarão aqui agrupadas em três contribuições associadas: Quentin Skinner e a *virtú* (virtude cívica, formação ética de servidores e escolas de governo); Philip Pettit e a democracia contestatária (ativismo); e John Pocock e a *vita activa* (direitos republicanos, *accountability* e combate à corrupção).

O primeiro aspecto prático do republicanismo que chama a atenção é o foco da ideia do uso da educação/formação ética como modo de gerar uma espécie de corpo funcional virtuoso, capaz de exercer o poder público de modo republicano. Autores como Filgueiras e Aranha (2011a, 2011b), Nogueira (2005), Moore (2002) e Vilhena (2006) integram um pensamento crítico em relação ao fetichismo institucional e às limitações do aprimoramento do corpo funcional do Estado focado no treinamento técnico-burocrático. É a partir do reconhecimento do problema e da solução contida na redefinição dos currículos das escolas de governo, a cabo deles, que o ideário republicano encontra a materialidade de uma política pública.

O novo papel dos gestores públicos, visualizado em um contexto pós-burocrático, é bem descrito por Moore (2002), que vê o gestor público não como um mero executor do interesse público previamente definido, mas sim como um criador de valor público (MOORE, 2002, p. 423). As conclusões de Filgueiras e Aranha (2011a) concordam com os elementos fundamentais extraíveis de Moore para discussão: 1) a proatividade esperada do gestor público torna ainda mais necessária a responsabilização deste pelos seus atos; 2) abrindo

a possibilidade de a avaliação *a posteriori* substituir, em alguns casos, a autorização *a priori*, esse conceito de responsabilização assume um caráter de autorresponsabilização, tornando necessária a vinculação dos seus atos à chamada ética da responsabilidade; 3) por fim, ainda que essa proatividade e essa autorresponsabilização se beneficiem de uma virtuosidade inata (mesmo que restrita ao âmbito público), essa pode ser alvo de uma política pública republicana de formação ético-política dos recursos humanos governamentais:

Sem reforçar o valor do universalismo dos procedimentos, tendo em vista o aprimoramento do treinamento de servidores nos valores da ética pública e nas regras rotineiras que regulam o serviço público, pouco avançaremos na consolidação de padrões de gestão que signifiquem o aprimoramento da *accountability* e, por sua vez, a valorização do interesse público como indisponível aos interesses privados. Ou seja, sem que o Estado brasileiro valorize a atuação dos servidores da linha de frente, pouco avançará na sua democratização e na consolidação dos mecanismos de controle como fundamentais a uma concepção republicana dos valores públicos. (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011a, p. 381).

Esse “treinamento de servidores nos valores da ética pública” é justamente o encargo do qual devem se encarregar as chamadas escolas de governo. Diz-se “devem” porque se está atento à análise crítica que Nogueira (2005) faz dessas instituições. Criadas inclusive como mandamento constitucional (Art. 39, modificado pela Emenda Constitucional nº 19/98), as escolas de governo cresceram exponencialmente na última década do século XX (NOGUEIRA, 2005, p. 167), não por coincidência o ápice do discurso neoliberal da reforma gerencialista no Brasil. As críticas de que são passíveis decorrem inclusive desse contexto histórico em que muitas delas iniciaram ou intensificaram suas atividades:

A dinâmica das escolas de governo, bem como suas lacunas e dificuldades, podem ser explicadas pelo próprio quadro em que nasceu e tem evoluído a ideia mesma de reforma do Estado, todo ele bastante influenciado por dissonâncias, intermitências polissemias. (NOGUEIRA, 2005, p. 175).

Se algumas das incertezas decorrentes da novidade representada pela reforma do Estado à época foram sanadas, reduzindo a aludida polissemia, direcionamentos equivocados quanto ao papel dessas escolas, frutos daquela ideologia, ainda comprometem a fundamental contribuição dessas instituições. Para Nogueira (2005, p. 177):

Hoje, por exemplo, as escolas estão mergulhadas numa cultura de ‘quantidades’ (mais informação, menos esforço especulativo, mais horas de aula, menos tempo de estudo, por exemplo), que inevitavelmente constringe a dimensão qualitativa dos processos educacionais.

Porém, fundamental para o propósito aqui é mostrar a adaptação a que estão submetidas tais instituições, dentro de um contexto tipicamente republicano de recuperação da dimensão ética e da importância desse tipo de formação para o corpo funcional governamental. É por isso que esse mesmo autor, em sua reflexão final, fala sobre qual deveria ser o objetivo atual dessas escolas:

Habilitar servidores para a gestão pública, para um novo modo de administrar, para um melhor atendimento da demanda social, para o planejamento e a reorganização administrativa e assim por diante, é a verdadeira base lógica e ‘filosófica’ das escolas de governo. (NOGUEIRA, 2005, p. 188).

Constando que essa proposta de escola de governo não se coaduna com a ideia de uma reprodutora de “orientações governamentais”, devendo esta, pelo contrário, estar voltada para “atuar como uma espécie de ‘consciência crítica’ do governar em um mundo complexo”, sendo condição para isso “deixar-se contaminar pelo universo ético-político”, não resta dúvida o quanto esse modelo de escola

de governo ou “escola de cidadania”, como sugere o autor, está comprometido com o ideário republicano. Porém, o autor torna essa vinculação ainda mais explícita quando afirma o seguinte:

Exatamente por isso só faz sentido pensar em escolas de governo se no horizonte delas estiver a perspectiva democrática de fornecer uma espécie de ‘formação republicana’, isto é, uma formação laica e pluralista para todos os servidores, no decorrer do qual possam ser confrontadas diversas hipóteses políticas, culturais e religiosas e possam ser compartilhados os valores coletivos fundamentais. (NOGUEIRA, 2005, p. 189).

Existem outros exemplos de migração prática do ideário republicano além da dimensão ética da política de formação de servidores. Um dos mais salientes é a mobilização em torno do ativismo social. Essa postura, eminentemente contestatória à ação do Estado, conecta-se, por sua vez, ao conceito de democracia contestatória de Pettit, apresentado anteriormente. Em extenso trabalho de varredura para localizar, catalogar e classificar “novos atores sociais e políticos” existentes a partir dos anos 1990, Teixeira (2002, p. 142-159) enumera e descreve 26 ações coletivas no Brasil; mais de 100 organizações da sociedade civil, tanto no meio urbano como no meio rural; 60 articulações e redes de organizações da sociedade civil; e mais de uma dezena de projetos e leis que contarão com participação da sociedade civil em sua elaboração.

Na sua análise (TEIXEIRA, 2002, p. 198-199), há tanto formas que se mantêm no cenário, porém com protagonismo reduzido (por exemplo, o movimento operário), como novos atores que assumem posições protagônicas (por exemplo, o movimento dos sem-terra). Ele destaca ainda a nova geografia desses movimentos, que saem das passeatas localizadas para virarem grandes caminhadas de proporções nacionais (como o “grito dos excluídos”).

Há uma verdadeira “virada jurisdicional” no exercício da política, principalmente após a Constituição de 1988

Outro ponto importante por ele mencionado é a participação na formulação de leis (Lei de Assistência Social). Finalmente, no Brasil, a forma mais acabada dessa possibilidade de questionamento do “prévia e tecnicamente instituído” é a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.

Cabe apontar ainda alguns exemplos práticos cujas conexões se fazem com um terceiro elemento importante do ideário republicano, que é o conceito de *vita activa*, de John Pocock. A primeira constatação nesse sentido é que os exemplos aqui estarão essencialmente concentrados em ações fora do Poder Executivo (em contraste, por exemplo, com o orçamento participativo). Isso implica dois focos: em um primeiro momento, a ação do Poder Judiciário; em um segundo momento, as ações com foco nos eventuais desvios do Poder Executivo, aqui enfocando basicamente as ações anticorrupção e as iniciativas de fortalecimento da *accountability* desse poder em relação à sociedade civil.

No que tange às ações do Judiciário, há uma verdadeira “virada jurisdicional” no exercício da política, principalmente após a Constituição de 1988. Várias são as pontuações nesse sentido. O já citado estudo do IPEA relaciona o que chama de “judicialização da política” como uma ressalva à constatação dos múltiplos obstáculos que ainda se fazem presentes à ativação republicana das instituições políticas do Brasil:

Entretanto, o país também tem assistido a conformação de novidades relevantes em seu arranjo político-institucional. Destaca-se entre elas a judicialização da política, também observada em várias outras democracias contemporâneas. Esse fenômeno vem sacudindo as interpretações mais sedimentadas sobre a dinâmica das relações entre os poderes de Estado e dividindo a opinião dos analistas. Uns apontam o crescente recurso ao Judiciário para discutir temas políticos como uma

ameaça as princípios democráticos e republicanos que garantem prerrogativas aos diferentes poderes do Estado. Outros veem esse fenômeno positivamente, como um tipo de inovação institucional que é benéfico à vida política e confere novos contornos às relações entre os poderes face às exigências contemporâneas para a defesa dos direitos da cidadania. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 33).

Esse papel destacado do Judiciário, e desse operador jurídico fundamental para a defesa dos direitos republicanos que é o Ministério Público, tem formado toda uma nova atividade no campo da sociedade civil, a que Bresser-Pereira (2009, p. 202) se refere como “advocacia política”. Um exemplo dessa advocacia política é trazido por Teixeira (2002, p. 124): “A OAB propõe assim que sejam criados centros de combate à impunidade, dispensando-se apoio jurídico aos cidadãos para que esses impetrem ações populares contra atos que afetam a moralidade pública”.

Um dos mais proeminentes elementos neste combate aos desvios do Poder Executivo é a *accountability*. A *accountability* ainda encontra dificuldades de tradução do próprio termo para a nossa realidade. Dificuldade essa que mostra mais do que mera incompatibilidade gramatical, mas sim certa incompatibilidade cognitiva, como ilustra Campos (1990, p. 35):

Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença de estágio de desenvolvimento político dos dois países.

Para aqueles que, apressados, julgam a passagem de mais de duas décadas desde a publicação

dessas palavras para refutar o diagnóstico, observem o diagnóstico negativo de Filgueiras (2011) acerca da atual vinculação entre a ideia de *accountability* e a chamada “política de transparência”, baseada na convicção de que a redução da assimetria de informações entre o agente (Estado) e o principal (sociedade) é capaz, por si só, de reduzir os desvios deste:

A política da transparência formula uma ideia fraca de *accountability*, em que os aspectos ligados à reputação dos indivíduos são centrais para uma política da moralização e não da responsabilidade. Tampouco resulta em maior responsabilização dos agentes políticos e das instituições, mas em uma busca por maior moralização da atividade política que não produz uma política liberal melhor. (FILGUEIRAS, 2011, p. 82).

Neste sentido, a *accountability* ainda tem muito espaço para avançar no Brasil como forma de materialização do ideário republicano, pois, como reconhece Diniz (2005, p. 97), “[...] é imperativo preencher a lacuna quanto aos mecanismos de *accountability* [...], permitindo, assim, recuperar a dimensão republicana da democracia”. As escolhas, portanto, estão postas. E para o Brasil, o momento é propício para fazê-las.

CONCLUSÃO

Afinal, quais são os limites e condições do desenvolvimento revisitado brasileiro? Diante do fenômeno posto, por qual via avaliá-lo? Entende-se inicialmente que o melhor seria avaliá-lo pelos seus limites, buscando assim contrapor aos que defendem esse tipo de atuação as mazelas a que ele estaria submetido em um contexto político como o brasileiro. Dentre tantas, o patrimonialismo em sentido amplo, como um dos *modus operandi* da política, pareceu o mais habilitado para abarcar

tais limites. Por outro lado, pareceu insuficiente apenas iluminar como velhas mazelas subsistem aos novos ambientes. Direcionou-se assim para a busca das condições necessárias à devida atuação desenvolvimentista.

Em meio aos apelos ao “bom-mocismo” e às declarações de boas intenções políticas, encontrou-se em uma escola, ainda em formação, mas já dotada de um ideário sistematizado e produção acadêmica de boa penetração no cenário intelectual mundial, o caminho para dar o devido substrato à reflexão em torno dessas condições. Essa escola foi o neorrepublicanismo. Em torno das ideias-forças propostas pelos seus principais nomes, vislumbrava-se outra abordagem à questão patrimonialista que não passava pelo reforço inegotável dos sistemas de monitoramento do agente público, que cobra deste apenas precaução e não honestidade. Para além da dimensão operacional das instituições formais de controle, entendidas apenas em seu caráter restritivo, o neorrepublicanismo lida com elementos afeitos à dimensão humana das instituições informais, entendidas não só em seu caráter restritivos, mas igualmente em seu caráter possibilitador da conduta e, principalmente, constitutivo das motivações.

Foi ainda lançado o olhar da economia política institucionalista sobre as possibilidades desse novo Estado. O que se observou foi que a superação da resiliência patrimonialista está muito além de um redesenho institucional, de um novo sistema de incentivo e punições à conduta externa. Pelo que foi visto, essa superação passa pelo entendimento do Estado como heterogêneo, porém legitimado para atuar como mediador de conflitos; do mercado como ambiente portador de várias racionalidades e, portanto, aberto à atuação legitimada do Estado; e da política como mecanismo que possibilita a intercalação de forças presentes na sociedade, cuja materialização ocorre no aparato estatal e na conjugação econômica.

Por entender, por fim, que a política é o item vertebrador da superação dos entraves a uma

atuação esperada de um Estado novo-desenvolvimentista e neorrepublicano, discutiram-se três noções mais “operacionais” do neorrepublicanismo com foco na promoção das condições necessárias a essa superação: as noções de *vita activa*, de virtude e de democracia contestatária, trazendo exemplos de ações e propostas vinculadas a cada uma.

Para fechar o presente raciocínio, será apresentado um quadro-síntese que busca resumir uma proposta de descrever, esquematicamente, o fenômeno do desenvolvimentismo revisitado, os limites do patrimonialismo e as condições do neorrepublicanismo, como vista a subsidiar futuras pesquisas em torno da superação dos limites e promoção das condições citadas. No quadro abaixo, sintetiza-se essa matriz descritiva.

É justamente a partir desses três conjuntos de unidades, condutas e coerências que se agregam pretensões de pesquisas futuras em torno dos limites impostos pelo patrimonialismo ao desenvolvimentismo revisitado e das consequentes condições oferecidas pelo neorrepublicanismo para superá-los. No que tange aos limites colocados pelo patrimonialismo estão o fomento ao oportunismo, no caso do agente público; à fragmentação, no caso do Estado; e à apatia, no caso da sociedade, afastando-os, conseqüentemente, das condutas esperadas e coerências necessárias às suas ações. Por outro lado, no que diz respeito às condições destacadas pelo neorrepublicanismo para favorecer a atuação desenvolvimentista do Estado estão, no caso do agente público, a virtude cívica; no caso do Estado, a ética pública; e no caso da sociedade, a cidadania. A conjugação dessas condições fomenta as condutas esperadas e, conseqüentemente, favorece as coerências necessárias àquela atuação. Apurar o conhecimento sobre cada uma dessas novas matrizes discursivas, sejam elas limites, sejam elas condições, apresenta-se como o próximo passo em direção a novas reflexões sobre o processo de desenvolvimento do Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. In: ALMEIDA, André (Org.). *Internacionalização de empresas brasileiras: perspectivas e riscos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BIGNOTTO, Newton. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, n. 1, ago. 1992.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- _____. Estado e mercado no novo-desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*, [S.l.], n. 210, Jul./Ago. 2007.
- _____. *From old to new developmentalism in Latin America*. In: OCAMPO, José Antônio; ROSS, Jaime (Org.). *Handbook of Latin American economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011a.
- _____. *Novo-desenvolvimentismo*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2004.
- _____. *O Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- _____. Prefácio à 1ª edição: política e insulamento burocrático no Brasil. In: NUNES, Eduardo de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo corporativismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- _____. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 305-314, abr./jun. 2011b.
- _____. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 20. ed. Ijuí: Unijui, 1999.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 2, fev./abr. 1990.
- CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 473-498, dec. 2010.
- CHANG, Ha-Joon. *Breaking the mould: an Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State*. New York: United Nations Research Institute for Social Development, 2001. (Programme Paper, 6).
- _____. *The political economy of industrial policy*. New York: St Martin Press, 1994.
- COUTINHO, Marcelo. *Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea*. *Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 7 mar. 2011.
- DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar Brasília*, n. 13, 2011.
- DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: CASTRO, Ana Célia et al (Org.). *Brasil em desenvolvimento: economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 1.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 4, jul./dez. 1998.
- _____. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993.
- _____. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política da publicidade*, *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da Linha de Frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011a.
- FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. *Estado, ética pública e corrupção*. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 12, n. 3, 2011b.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 26, 2004.

- FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- IANNI, Octávio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estado, instituições e democracia*: república. Brasília, DF: IPEA, 2010.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *O que fazer depois da crise: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano*. São Paulo: Contexto, 2009.
- MERCADANTE, Aloizio. *Brasil, a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 9-28.
- MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, Eduardo de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo corporativismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PAIM, Antônio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.
- PINHO, José Antônio Gomes. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 12, maio/ago. 1998.
- _____. *A evolução do Estado moderno*. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *A gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001. (Cadernos FLEM, 1).
- POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- POCOCK, John. *The machiavellian moment: the florentine thought and the atlantic republican tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. London: Penguin, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.
- TOPIK, Steven. *A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a esquerda deve propor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set. 2006.
- VERMULM, Roberto; DE PAULA, Tomás Bruginski. O desafio do futuro: as políticas para a ciência, tecnologia e inovação. In: BOSCHI, João Ildebrando; MARQUES, Rosa Maria. (Org.). *Desafios para o Brasil: como retornar o crescimento econômico nacional?* São Paulo: Saraiva, 2007.
- VILHENA, Renata. *Rumo à segunda geração do choque de gestão*. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2. ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

Artigo recebido em 30 de agosto de 2013

e aprovado em 17 de outubro de 2013.

Padrão de desenvolvimento e processos de desindustrialização no Brasil e na Argentina

*Aline Virgílio**

*Priscila Martins***

*Manoel Gontijo****

- * Graduada em Ciências Econômica pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). alinevirgilio@hotmail.com
- ** Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). priscila_live@live.com
- *** Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). manoelcarvalhogontijo@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar a natureza do atual padrão de desenvolvimento dos dois principais países da América do Sul: Brasil e Argentina. Estudos atuais têm apresentado ideias de um suposto retorno às experiências desenvolvimentistas das décadas de 1930-80 em alguns países latino-americanos. Porém, tendo em vista uma das principais proposições do antigo desenvolvimentismo, de incentivo e proteção ao desenvolvimento da indústria, atualmente pode-se perceber que na Argentina e no Brasil ainda prevalecem características de cunho neoliberal nos seus respectivos padrões de desenvolvimento – como o aumento da vulnerabilidade externa estrutural e a reprimarização da pauta de exportações –, quando comparados com os antigos anos de desenvolvimentismo. Tudo isso tem tido como consequência o processo de desindustrialização de ambas as economias.

Palavras-chave: Padrão de desenvolvimento. Desindustrialização. Brasil. Argentina.

Abstract

The goal of this paper is to study the nature of the current pattern of development of the two main countries of South America: Brazil and Argentina. Recent studies have presented ideas of a supposed return to the developmental experiences of decades of 1930-80 in some Latin American countries. However, in view of the main propositions of the Old Developmentalism, incentive and protection of industrial development, it can currently be seen that the economies of Argentina and Brazil still have prevalent characteristics of neoliberal in their current development patterns such as increased external vulnerability and structural reprimarization of exports, compared to former years of developmentalism. All of this has been a consequence of the process of de-industrialization of both economies.

Keywords: Pattern of development. Deindustrialization. Brazil. Argentina.

INTRODUÇÃO

Estudos recentes nas ciências sociais dão destaque às mudanças ocorridas, a partir dos anos 2000, nas trajetórias política e econômica de diversos países da América Latina. O fracasso das recomendações político-econômicas do Consenso de Washington para essa região e, conseqüentemente, a emergência de várias contestações políticas a esse modelo têm sugerido, para alguns estudiosos, novos rumos para o desenvolvimento latino-americano.

Desse modo, no âmbito econômico, alguns desses estudos apontam que as economias mais importantes da América Latina adentraram uma nova fase de desenvolvimento. Essa nova fase tem como característica marcante a recuperação expressiva do crescimento das exportações, sustentada principalmente pela participação cada vez mais relevante das economias asiáticas no comércio internacional. Além desse novo momento favorável às exportações latino-americanas no comércio internacional, os estudos destacam ainda a grande melhora no balanço de pagamentos da região e o fortalecimento da participação do Estado na economia dos diversos países.

Esse novo cenário tem chamado a atenção dos economistas, e distintas leituras desse processo vêm se dando desde então, a exemplo de Bresser-Pereira (2012). Ele acredita que a América Latina vem passando por um processo de constituição de um novo modelo de desenvolvimento, com características diferentes das que prevaleceram durante a hegemonia neoliberal dos anos 1990, remetendo a um retorno às experiências desenvolvimentistas dos anos 1930-1980. Nessa perspectiva surge a proposta autodenominada de novo desenvolvimentismo, tratada mais adiante neste texto.

No entanto, tendo em vista as diferenças fundamentais entre a época do antigo desenvolvimentismo e a conjuntura atual do Brasil e da Argentina, além da própria conjuntura internacional, é possível perceber o aumento da vulnerabilidade externa e o retorno de uma inserção internacional

mais passiva por parte desses países. Além disso, de forma contrária às principais políticas do antigo desenvolvimentismo, como a promoção do processo de industrialização e proteção das indústrias do país, pode-se perceber que os padrões de desenvolvimento das economias argentina e brasileira dos dias de hoje apresentam políticas que estimulam o processo de desindustrialização e reprimarização da estrutura produtiva. Nesse sentido, outros estudos com foco no mesmo cenário, a exemplo do modelo liberal periférico (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), trazem uma leitura diferente da proposta apresentada por Bresser-Pereira e simpatizantes do novo desenvolvimentismo. Esses estudos identificam que, mesmo com algumas melhoras no crescimento do PIB desses países e o avanço da participação de suas exportações, o perfil de políticas econômicas e sociais vigentes em cada um deles ainda permanece dentro dos limites da hegemonia neoliberal.

O presente trabalho é constituído de três partes, além desta breve introdução. No ponto seguinte são apresentados os conceitos de padrão de desenvolvimento e de desindustrialização, mostrando como as características de um determinado padrão de desenvolvimento podem implicar a ocorrência de um processo de desindustrialização. Na terceira seção são apresentadas as diversas visões teóricas sobre as dinâmicas recentes das economias argentina e brasileira, buscando identificar os seus respectivos padrões de desenvolvimento. Por fim, constam as considerações finais.

O CONCEITO DE PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO E O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Tendo em vista o objetivo do texto de identificar os atuais padrões de desenvolvimento das economias brasileira e argentina, essa seção tem por intuito mostrar as principais contribuições acerca do conceito de padrão de desenvolvimento

econômico. Adicionalmente, buscará estabelecer a relação entre a consolidação de um determinado padrão de desenvolvimento e a possibilidade de ocorrência de processos de desindustrialização.

O que é padrão de desenvolvimento?

O padrão de desenvolvimento de uma determinada formação capitalista corresponde a um conjunto de articulações existentes entre os diversos agentes (sociais e econômicos) que garante a manutenção de um determinado processo de acumulação e poderio político de forma estável por um longo período de tempo (ERBER, 1992). No plano econômico, essas articulações podem ser observadas através de normas que definem, por exemplo, a natureza e o tipo de regulação da relação capital-trabalho, a articulação do Estado no processo de acumulação, a natureza da inserção internacional do país, os processos de financiamento dos setores público e privado e as características do progresso técnico e inovação. Todo esse conjunto de articulações se encontra inserido, de maneira histórica, em uma formação nacional. No entanto, o padrão de desenvolvimento, ainda assim, encontra-se limitado pela lógica geral do sistema capitalista e pelas influências, no nível internacional, de determinadas formações hegemônicas, tanto do plano político quanto do plano econômico (ERBER, 1992).

Pinto (1982 apud ALMEIDA FILHO, 1993) desenvolve o conceito de “estilos de desenvolvimento”, o qual se aproxima da noção de padrão de desenvolvimento. O autor expressa esse conceito da seguinte maneira:

[...] o modo em que – dentro de um determinado sistema e estrutura –, num dado período e sob a égide dos grupos dominantes, se organizam e fixam os recursos humanos

e materiais com o objetivo de resolver as interrogações sobre o que, para quem e como produzir (PINTO, 1982 apud ALMEIDA FILHO, 1993, p. 12).

Com base nesse conceito, a ideia de sistema apresentada pelo autor corresponde a uma organização social que abrange duas principais formas na realidade contemporânea: o sistema capitalista e o sistema socialista. O conceito de estrutura, também abordado pelo autor, corresponderia

O padrão de desenvolvimento de uma determinada formação capitalista corresponde a um conjunto de articulações existentes entre os diversos agentes [...] que garante a manutenção de um determinado processo de acumulação e poderio político

ao conjunto de elementos materiais que constituem a forma, estável ou rígida ao longo do tempo, de uma determinada comunidade. Sendo assim, estilo ou padrão de desenvolvimento se apresenta como o modo concreto de desenvolvimento de uma sociedade em um momento histórico definido, baseado em um sistema e uma estrutura estabelecidos, que, juntos, correspondem aos interesses sociais de determinados grupos dominantes (ALMEIDA FILHO, 1993).

Para Filgueiras (2013), a compreensão do padrão de desenvolvimento requer, a princípio, a apreensão do processo de desenvolvimento capitalista, que tem como característica endógena a revolução das forças produtivas e das relações socioeconômicas nas diversas formações sociais.

É relevante destacar que o autor citado anteriormente diverge da comum separação existente na literatura entre os conceitos de desenvolvimento capitalista e crescimento econômico, pela qual o desenvolvimento se diferencia do crescimento na medida em que ele traz para a sociedade uma redução das desigualdades sociais, um aumento na liberdade política ou avanço na sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, o autor defende que o consentimento de tal distinção entre os conceitos implica a aceitação de que existe apenas um tipo de padrão de desenvolvimento: aquele em que somente benefícios gerais sociais são conquistados.

A divergência destacada acima permite que o entendimento da ideia de desenvolvimento não se restrinja a percepções apenas normativas, ou seja, daquilo que o desenvolvimento capitalista “deveria ser/trazer” de benéfico para a sociedade. Com base nessa reflexão, é possível entender que o processo de desenvolvimento não implica necessariamente transformações que trazem apenas melhoras, mas sim a sua capacidade de proporcionar mudanças estruturais na sociedade.

Sendo assim, padrão de desenvolvimento se apresenta como um conjunto de atributos sociais, políticos e econômicos que delimita, estrutura e organiza o processo dinâmico de acumulação de capital em uma determinada formação econômico-social. Além disso, o padrão de desenvolvimento também expressa e condiciona as relações econômicas e sociais subjacentes ao processo de acumulação, o qual existe e funciona dentro de um Estado nacional, considerando um determinado período da história (FILGUEIRAS, 2013).

O autor também identifica determinados atributos que são fundamentais para a definição do padrão de desenvolvimento de um determinado país. O primeiro deles e precedente a todos os demais é o atributo do bloco no poder, o qual corresponde a uma composição, em uma determinada conjuntura, de diversas classes e frações de classes, na qual uma delas assume a capacidade de liderança e hegemonia no comando do Estado.

Tal hegemonia e liderança surgem como resultado da capacidade da classe, ou fração de classe, de unir e guiar, tanto política quanto ideologicamente, todas as classes e frações submissas, de tal modo que estas não ameacem a manutenção dos interesses da classe (ou fração) hegemônica.

Caracterizar o bloco no poder implica em identificar o conjunto de classes e/ou frações de classe dominantes, articuladas e sob a hegemonia e direção de uma delas, que dominam e dirigem o Estado. Essa hegemonia, para ter certa estabilidade, expressa a domi-

nância e liderança de determinada fração do capital no processo de acumulação em curso, que inclui a sua capacidade de contemplar os interesses de outras frações do capital. Quando essa hegemonia incorpora, marginalmente ou mais significativamente, interesses das classes subordinadas ou de algumas de suas frações, ela deixa de ser estrita ao bloco no poder e se amplia para além dele, abarcando o conjunto da sociedade (POULANTZAS, 1977 apud FILGUEIRAS, 2013, p. 9).

Portanto, para o autor, a identificação das classes e frações que assumem a hegemonia e lideram o bloco no poder é fundamental para determinar as bases de interesses que predominam no padrão de desenvolvimento de uma determinada economia. Esses interesses seriam expressos na dinâmica da política de Estado, no que tange às políticas macroeconômicas e sociais.

Os demais atributos que definem o padrão de desenvolvimento capitalista e que estão intimamente relacionados ao bloco no poder, segundo Filgueiras (2013, p. 10), são:

- a) A natureza e o tipo de regulação da relação capital-trabalho.
- b) A natureza das relações intercapitalistas.
- c) O modo como o Estado se articula com o processo de acumulação.
- d) O processo de incorporação do progresso técnico, a capacidade endógena de geração de inovações e a existência, ou não, de uma política industrial e tecnológica.
- e) O modo de financiamento da acumulação, que diz respeito à importância de instituições financeiras públicas e/ou privadas e/ou do financiamento externo.
- f) A estrutura de propriedade e distribuição de renda e da riqueza, bem como o conteúdo das políticas sociais.
- g) A natureza da inserção internacional do país.
- h) As formas de organização e representação política das distintas classes e frações de classes.

Padrão de desenvolvimento e desindustrialização

O conceito de padrão de desenvolvimento e a busca pela compreensão dos elementos estruturais que caracterizam esse conceito são importantes para o avanço na discussão acerca de possíveis articulações entre os atuais padrões de desenvolvimento brasileiro e argentino e os processos de desindustrialização, reprimarização e a chamada doença holandesa. Nesse sentido, a caracterização e a compreensão do atual padrão de desenvolvimento em um determinado país são relevantes para o entendimento da atual e futura trajetória do desenvolvimento econômico deles, com implicações sobre a necessidade, ou não, de modificação das atuais políticas macroeconômica, tecnológica e de comércio exterior – redefinindo, por consequência, os seus impactos sobre a inserção internacional (comercial e financeira) e a estrutura produtiva.

O processo de desindustrialização é definido como uma redução persistente da participação do emprego e do valor adicionado industrial, respectivamente, no total do emprego e do PIB de uma determinada economia (TRAGENNA, 2009 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010). Tendo em vista a importância do setor industrial, o qual, ao contrário do que afirmam os estudos ortodoxos¹, representa a chave do crescimento e desenvolvimento das economias no longo prazo, um processo de desindustrialização é um fenômeno relevante, pois

¹ Para a ortodoxia neoclássica, “[...] a indústria não é vista como um setor especial, com características específicas, que a torna estratégica no processo de desenvolvimento econômico. Nos seus modelos é indiferente, para o crescimento de longo prazo, o fato da unidade de valor adicionado ser gerada na agricultura, na indústria ou no setor de serviços. Esse crescimento decorre apenas da acumulação de fatores e do progresso técnico, independentemente da composição setorial da produção. Assim, a desindustrialização, tal como definida na sequência deste trabalho, é uma questão irrelevante, um não problema” (FILGUEIRAS et al., 2012, p. 123).

pode comprometer o desenvolvimento futuro de uma economia capitalista.

Um processo de desindustrialização é um fenômeno relevante, pois pode comprometer o desenvolvimento futuro de uma economia capitalista

A indústria é considerada um setor produtivo específico, pois é a fonte do crescimento de longo prazo. Nesse sentido, a composição setorial da produção de um país é de suma importância. Ela pode fazer a diferença entre uma inserção internacional virtuosa ou não, o que pode implicar uma estrutura produtiva diversificada e dinâmica, com desenvolvimento tecnológico de fronteira, reduzindo os problemas de vulnerabilidade externa. Ou seja, ela é crucial na definição de um desenvolvimento econômico consistente e de qualidade (FILGUEIRAS et al. 2012). Dessa forma, a relação existente entre o padrão de desenvolvimento e o processo de desindustrialização se encontra na percepção de que os elementos estruturais de um padrão específico podem levar uma economia a um estágio contínuo de perda de importância do setor industrial.

O processo de desindustrialização é bastante relevante quando se observa comparativamente a trajetória da estrutura produtiva dos países desenvolvidos e dos países latino-americanos entre os anos 1970-1990. A vasta literatura sobre o tema considera importante qualificar o fenômeno da desindustrialização tendo em vista as especificidades das economias. Nesse sentido, vários estudos destacam que o processo de desindustrialização nos países desenvolvidos, iniciado a partir dos anos de 1970, não tem o mesmo significado da desindustrialização negativa² que a América Latina passou a experimentar a partir dos anos 1980-1990.

² “A desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio resultante da descoberta de recursos naturais escassos num determinado país ou região é classificada como “negativa”, pois é o resultado de uma ‘falha de mercado’ na qual a existência e/ou a descoberta de recursos naturais escassos, para os quais o preço de mercado é superior ao custo marginal social de produção, gera uma apreciação da taxa de câmbio real, produzindo, assim, uma externalidade negativa sobre o setor produtor de bens manufaturados” (BRESSER-PEREIRA, 2006 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 222).

A manifestação desse fenômeno econômico nas economias latino-americanas coincide com o período de implantação das políticas neoliberais na região e, em certa medida, pode ser entendida como efeito do novo padrão de desenvolvimento que sucedeu o modelo de substituição de importações na região.

A dependência estrutural é um fenômeno que transcende os limites da esfera econômica

OS PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO ARGENTINO E BRASILEIRO

A natureza dependente do capitalismo latino-americano é destaque na análise de diversos cientistas sociais³. Ianni (1988 apud HIRANO; ESTENSSORO, 2006) ressalta, em sua análise sobre esse fenômeno, a questão da dependência estrutural da periferia do capitalismo, expressa da seguinte maneira: “A dependência estrutural corresponde à manifestação concreta, no interior da sociedade subordinada das relações políticas e econômicas de tipo imperialista” (HIRANO; ESTENSSORO, 2006, p. 113). Nesse sentido, a dependência estrutural é um fenômeno que transcende os limites da esfera econômica, pois se apresenta no âmbito institucional, nas relações e no nível das instituições políticas.

A dependência tecnológica e financeira caracteriza os países capitalistas periféricos, como é o caso do Brasil e demais países da América Latina. Marcados por traços estruturais de dependência, historicamente oriundos do processo de colonização que se estabeleceu com a expansão do capitalismo no mundo, muitos desses países só experimentaram o processo de industrialização a partir da década de 1930. Esse processo se deu através de um modelo nacional de desenvolvimento definido e conduzido pelo Estado – constituindo-se um padrão de desenvolvimento que veio a ser denominado de modelo de substituição de importações.

A literatura sobre o desenvolvimentismo considera que esse modelo se sustentou nos países da América Latina até a década de 1980, entrando em declínio a partir desse período. Com a crise da dívida externa, as economias latino-americanas sofreram um forte enquadramento das organizações multilaterais e dos países centrais no sentido de promover intensos ajustes econômicos. A partir de então, o modelo desenvolvimentista foi substituído por uma estratégia de natureza neoliberal. Essa substituição significou uma mudança brusca no padrão de desenvolvimento dessas economias a partir dos anos 80 do século XX. De acordo com Martins (2005):

Desde a década de 70 do século XX, vem se expandindo na América Latina o que se convencionou chamar de padrão neoliberal de desenvolvimento. Ele se inicia com experiências localizadas no Chile, Argentina e Uruguai, mas ganha impulso nos anos 80 e se consolida nos anos 90, tornando-se predominante na região com o estabelecimento do consenso de Washington. O neoliberalismo redimensiona as relações de dependência ao desestruturar as políticas de substituição de importações e criar novas formas de vinculação da região à economia mundial (MARTINS, 2005, p. 139).

Essas economias passaram a experimentar fortes processos de desnacionalização econômica, reprimarização da economia, aumento da desigualdade social, intenso processo de desindustrialização e elevação dos índices de endividamento, cenário que persiste até os dias atuais.

Tendo em vista certa melhora em alguns indicadores macroeconômicos de alguns países latino-americanos a partir dos anos 2000, assiste-se atualmente à emergência de um debate sobre a natureza desse processo, colocando no centro das discussões o possível retorno das políticas desenvolvimentistas na região. Assim, a seguir, este

³ Ver, por exemplo, Fernandes (1973).

trabalho buscará identificar a natureza desses padrões de desenvolvimento, mais especificamente das economias argentina e brasileira, evidenciando que, apesar das melhoras e transformações ocorridas em cada uma dessas economias nos anos recentes, essas ainda não implicaram uma transformação estrutural do padrão de desenvolvimento econômico predominante em boa parte das economias latino-americanas desde os anos 1990.

Padrão de desenvolvimento brasileiro

No atual debate sobre a economia brasileira, existe um consenso sólido entre os economistas de que o padrão de desenvolvimento associado ao que foi denominado modelo de substituição de importações (MSI) entrou em crise nos anos de 1980, como dito anteriormente. Porém, no que tange às décadas seguintes (1990/2000/2010), não há qualquer harmonia entre os estudiosos sobre a natureza do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro. Ou seja, há uma diversidade ampla de interpretações sobre o tema. Essas diferenças podem ser resumidas em dois grandes blocos. O primeiro representa uma visão geral de um provável retorno da economia brasileira às experiências desenvolvimentistas características do MSI, a partir do ano de 2004, após uma fase de baixo crescimento econômico, resultado da onda neoliberal que tomou a América Latina durante a década de 1990 e início dos anos 2000. O segundo bloco apresenta uma interpretação mais crítica, mostrando que não há qualquer indício sólido de que a economia brasileira tenha retornado a uma trajetória desenvolvimentista.

O primeiro bloco de interpretações é composto basicamente pelas visões do novo desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. Ambas

as visões compartilham pontos comuns, apesar de apresentarem divergências importantes. Essas interpretações reconhecem que a economia brasileira, a partir de 2004, voltou a mostrar um bom desempenho. Para elas, os anos 90 e o início dos anos 2000 ficaram marcados pela implementação das políticas neoliberais que resultaram em períodos de baixíssimo crescimento econômico. Somente a partir de 2004 esse

cenário se transformou, tendo como principal causa, inicialmente, o crescimento das exportações de *commodities*, fruto de uma melhora da conjuntura internacional, na qual a China assumiu papel principal, demandando os produtos brasileiros. Em um segundo momento, principalmente a partir dos anos 2006, o crescimento da economia foi impulsionado pela demanda doméstica do país, via consumo das famílias (melhora da distribuição de renda através da expansão das transferências, como o Programa Bolsa Família, expansão do crédito e valorização do salário mínimo acima nos níveis de produtividade). Desse modo, segundo essa visão, a partir desse momento teria surgido um novo padrão de desenvolvimento na economia brasileira.

Ambas as visões também concordam que o crescimento via mercado interno possui limites e que, portanto, seria necessário estabelecer algumas modificações nas políticas para que esse novo padrão emergente tenha sustentação no longo prazo. Tanto para o novo desenvolvimentismo, quanto para o social-desenvolvimentismo, o crescimento da economia brasileira através da valorização dos salários acima na produtividade possui restrições. A divergência entre eles é na proposta de superação desse modelo *wage-led*⁴. O novo

⁴ Um regime de crescimento do tipo *wage-led* é aquele no qual o crescimento do PIB, no longo-prazo, é "puxado" pelo crescimento dos salários em um nível mais elevado que o incremento da produtividade do trabalho, o que faz com que a participação do consumo no produto real aumente continuamente com o passar do tempo.

desenvolvimentismo acredita que o PIB deve ser puxado pelas exportações (*export-led*), enquanto que o social-desenvolvimentismo defende que o crescimento deve ser via investimento autônomo, principalmente do Estado. A seguir serão especificadas as características de cada visão, começando, inicialmente, pelo novo desenvolvimentismo.

É importante esclarecer que novo desenvolvimentismo corresponde a “[...] um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Para o novo desenvolvimentismo, em vez de a economia brasileira crescer “puxada” pela demanda interna (consumo e investimento) e pelo déficit público, o ideal é que se expanda através do estímulo às exportações. Segundo Oreiro (2012), no longo prazo, o crescimento das economias abertas é determinado pela demanda autônoma, a qual seria composta, segundo ele, pelo gasto do governo e pelas exportações. O autor não considera o investimento como uma componente da demanda autônoma, pois o enxerga como uma variável dependente das expectativas empresariais a respeito da expansão futura do nível de produção. O modelo *export-led* será, justamente, aquele em que as exportações assumem o papel principal para a promoção do crescimento econômico. Nesse sentido, uma das proposições do novo desenvolvimentismo é aquela que enxerga na industrialização substitutiva das importações um modelo superado e, portanto, defende a adoção de um regime de crescimento *export-led*, o qual teria como centro a indústria, em especial os seus segmentos de alta intensidade tecnológica.

No entanto, um crescimento sólido do PIB via exportações exigiria uma estrutura produtiva diversificada, a qual permitiria que os produtos

manufaturados tivessem uma participação expressiva, quando não majoritária, na pauta de exportações. A economia deveria ser capaz de produzir bens diversos, do ponto de vista da intensidade tecnológica. O modelo *export-led*, defendido pelo novo desenvolvimentismo, seria aquele que permitiria ao país alcançar o *catching up*.

Um ponto central da visão novo-desenvolvimentista é a importância do câmbio desvalorizado para o êxito do *export-led*. Uma taxa de câmbio real sobrevalorizada e, portanto, abaixo do nível compatível com a competitividade industrial poderia provocar uma especialização regressiva da economia no sentido da produção de bens em que possui vantagens comparativas. Tendo em vista que, no caso brasileiro, as vantagens comparativas estão voltadas para os produtos intensivos em recursos naturais, haveria uma forte tendência à desindustrialização.

Outro ponto relevante dessa visão é a influência do pensamento ortodoxo no que tange às formulações sobre as políticas macroeconômicas de curto prazo. Costa (2012) aborda o tema, afirmando:

As políticas macroeconômicas em curto prazo, destacadas enfaticamente pelo Novo Desenvolvimentismo, têm como pressuposto a necessidade da estabilidade macroeconômica. Ele inclui em seu conceito razoável pleno emprego, estabilidade de preços, equilíbrio do balanço de pagamentos. Na verdade, busca o “equilíbrio geral” nos mercados de bens e serviços, de trabalho, de moeda e de câmbio, interno (sem inflação e com pleno emprego) e externo (sem déficit no balanço de transações correntes), em Economia Aberta. Em síntese, reúne o pensamento neo-walrasiano e o neo-keynesiano (COSTA, 2012, p. 21).

Além disso, o papel do Estado no novo desenvolvimentismo é reduzido, ao passo que o papel do mercado se amplia. Segundo Bresser-Pereira,

Um ponto central da visão novo-desenvolvimentista é a importância do câmbio desvalorizado para o êxito do *export-led*

a configuração atual do capitalismo brasileiro é diferente da dos tempos do nacional-desenvolvimentismo, e isso influenciou nas novas responsabilidades do Estado. Para ele, nos anos de 1950, o Estado tinha como papel fundamental promover a poupança forçada como forma de completar a acumulação primitiva. Somado a isso, cabia ao Estado investir em infraestrutura e indústria pesada, devido aos elevados valores requeridos, os quais o setor privado não tinha capacidade de financiar. No entanto, para ele, nos últimos 30 anos, houve grandes modificações, no sentido de atualmente o setor privado nacional apresentar recursos e capacidade empresarial suficientes para a realização dos investimentos necessários (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Assim, Bresser-Pereira (2012) afirma que o novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição mais eficiente e capaz de coordenar a economia do que acreditava o antigo desenvolvimentismo, apesar de enfatizar que não possui a fé radical da ortodoxia. Em todos os setores que prevaleça uma competição razoável, o Estado não deve assumir o papel de investidor, mas sim de apenas um garantidor da concorrência.

Já a segunda corrente que integra o primeiro bloco do debate sobre o novo padrão de desenvolvimento da economia brasileira recente, o social-desenvolvimentismo, é fruto principalmente dos estudos do Instituto de Economia da Unicamp. O social-desenvolvimentismo, ao reconhecer que a economia brasileira, a partir de 2004, retornou ao desenvolvimento, depois de um longo período de baixo dinamismo, colocou em pauta discussões estratégicas importantes acerca dos desafios e alternativas à sua continuidade e a necessidade de equacioná-los com uma nova política econômica de conteúdo desenvolvimentista.

Contrariamente ao que é defendido pela visão novo-desenvolvimentista, para o social-desenvolvimentismo, a sustentabilidade do crescimento

econômico via consumo das massas requer um perfil de política econômica que coloque o investimento autônomo como fonte primordial do crescimento.

O investimento do setor produtivo estatal, em conjunto com o gasto público orçamentário, pode operar como indutor do gasto privado, ou seja, como investimento autônomo diante das condições da demanda agregada. Nossa visão, portanto, se diferencia da ótica do Novo Desenvolvimentismo, que supõe que o dinamismo da economia brasileira se pauta tão somente por critérios privados, induzidos pela demanda externa (COSTA, 2012, p. 27).

O investimento autônomo como indutor do crescimento econômico implicaria a ampliação da infraestrutura econômica e o incentivo à diversificação da estrutura produtiva na direção dos setores mais avançados em tecnologia. No que tange ao cenário internacional, o desafio se encontra na percepção de que o sistema capitalista financeiro não recuperará seu dinamismo dos últimos 20 anos por um período razoável, tendo em vista o alto grau de endividamento das economias europeias e norte-americanas. Nesse sentido, a economia brasileira deverá apostar, ainda mais, no seu mercado interno, caso queira manter seu dinamismo.

Dentro dessa temática, o Estado assume papel fundamental, tendo em vista que, para o social-desenvolvimentismo, o Estado ativo foi determinante no desenvolvimento da economia recentemente. A conduta coordenadora e indutiva do Estado para o desenvolvimento foi um elemento essencial que permitiu ao capitalismo brasileiro crescer além dos limites que poderia alcançar se estivesse apenas orientado pelas forças do mercado.

Uma das críticas que o social-desenvolvimentismo faz ao novo desenvolvimentismo focaliza a proposta de desvalorização do câmbio para deixá-lo em um nível compatível com as exportações dos produtos industriais. A crítica social-desenvolvimentista enfatiza

A economia brasileira deverá apostar, ainda mais, no seu mercado interno, caso queira manter seu dinamismo

que essa política cambial geraria uma queda violenta no salário real, e isso implicaria, por consequência, uma piora na distribuição funcional da renda.

O social-desenvolvimentismo critica o novo desenvolvimentismo afirmando possuir políticas e propostas que vão além do keynesianismo vulgar, restrito às políticas de curto prazo, e ressalta a importância da valorização salarial, da defesa dos direitos trabalhistas e

da busca pela formalização no mercado de trabalho, além de defender as transferências diretas de renda. Considera que toda a política social ativa, aprofundada a partir de 2004, permitiu a mobilidade social e fomentou o mercado interno (COSTA, 2012).

Essa visão também questiona a tese novo-desenvolvimentista que enfatiza a necessidade de orientar a industrialização para as exportações, afirmando que o Brasil não se restringe ao setor industrial e que, portanto, seria necessário acentuar a potencialidade agrícola do país, juntamente com a indústria e o setor de serviços, considerando a sofisticação tecnológica que vem produzindo.

Observando essas visões iniciais, percebe-se que pontos específicos da atuação do segundo governo Lula, como um aumento da atuação do Estado como condutor da economia, o crescimento via mercado interno, as maiores taxas de crescimento do PIB, a melhora na distribuição de renda, a ampliação do crédito e a flexibilização operacional das políticas macroeconômicas⁵ a partir do ano de 2006, remetem a semelhanças com o período do antigo desenvolvimentismo. Apesar das

O social-desenvolvimentismo critica o novo desenvolvimentismo [...] e ressalta a importância da valorização salarial, da defesa dos direitos trabalhistas e da busca pela formalização no mercado de trabalho, além de defender as transferências diretas de renda

discordâncias entre o novo e o social-desenvolvimentismo, o foco em relação a um relativo abandono de determinadas ideias neoliberais da década

de 1990 é claro, em prol de uma política mais deliberada no sentido de promover um crescimento mais sólido e rápido da economia brasileira. Porém, a adoção de tais políticas tem se mostrado insuficiente, por si só, para mudar o padrão de desenvolvimento. O padrão brasileiro permaneceu apresentando, com nuances, as

mesmas características e os mesmos problemas de sustentabilidade de longo prazo, agravados pela tendência à valorização cambial e o mau desempenho da indústria de transformação, em especial os setores de maior intensidade tecnológica.

Com base nisso, visões críticas se apresentam no debate sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro (segundo bloco). Uma dessas visões é a de Boito Jr. (2012), o qual afirma que a fase recente da economia brasileira representa “[...] um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país” (BOITO JR., 2012, p. 5). Para esse autor, o governo Lula adotou importantes medidas econômicas e sociais que, no governo FHC, não tinham presença. Entre elas, políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, a ampliação de ação do BNDES para financiamento de empresas nacionais, a política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais, e a política econômica anticíclica nos momentos de crise econômica para manutenção da demanda agregada e incremento estatal em infraestrutura. Nesse sentido, o autor enxerga tais políticas como tipicamente desenvolvimentistas, pois

⁵ Oreiro (2011) identifica o surgimento de um novo regime de política macroeconômica, o qual foi originado da flexibilização do tripé macroeconômico a partir de 2006-2007. Tal flexibilização representou mudanças quantitativas, como a redução do superávit primário, metas constantes e compra de reservas internacionais em larga escala. Esse novo regime permitiu a obtenção de maiores taxas de crescimento, acompanhadas de ampliação no investimento nos anos de 2006, 2007 e 2008.

se aproximam do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1930-80.

Porém, Boito Jr. (2012) enxerga a presença de diferenças que distanciam essas políticas recentes da visão desenvolvimentista original, como um crescimento econômico menor que o do período do velho desenvolvimentismo, apesar de se mostrar mais elevado que o dos anos de 1990; uma menor importância do mercado interno e do desenvolvimento da indústria; e a incapacidade de a burguesia agir contra o imperialismo, como uma força social-nacionalista. Assim, para ele, o atual modelo de desenvolvimento da economia brasileira ainda se encontra nos moldes do neoliberalismo dos anos 1990. Essas políticas econômicas representariam um desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal (ou neodesenvolvimentismo).

Moraes e Saad-Filho (2011), em seu texto *Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula*, defendem a tese de que o governo Lula, apesar de ter adotado muitas políticas do novo desenvolvimentismo, não conseguiu romper com as políticas macroeconômicas neoliberais (tripé macroeconômico). Para eles, o que aconteceu a partir desse ano foi uma inflexão da política neoliberal juntamente com políticas novo-desenvolvimentistas, e não a substituição de uma pela outra. As políticas do novo desenvolvimentismo atuaram de forma aditiva e complementar às políticas neoliberais, as quais permaneceram por todo o governo Lula. A política então adotada não seria coerentemente novo-desenvolvimentista, mas sim híbrida, contendo elementos tanto liberais quanto desenvolvimentistas.

Já para Gonçalves (2011), a economia não estaria em uma fase de retorno às experiências desenvolvimentistas do período de 1930-80. Para ele, o contexto econômico recente do Brasil é completamente inverso a todo esse debate (desenvolvimentismo às avessas).

As políticas do novo desenvolvimentismo atuaram de forma aditiva e complementar às políticas neoliberais, as quais permaneceram por todo o governo Lula

Durante o Governo Lula os eixos estruturantes do ND [Nacional Desenvolvimentismo] foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização quando se desconta a expansão das três maiores empresas do país ligadas à exploração de recursos naturais; crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação (GONÇALVES, 2011, p.13)

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), o que surgiu após o esgotamento do modelo de substituição de importações foi o modelo liberal periférico (a partir da década de 1990), o qual deu origem a um novo padrão de desenvolvimento e tem como principais características de estrutura e dinâmica os seguintes pontos: 1) na esfera de relação capital-trabalho, a presença da desregulamentação do mercado de trabalho e flexibilização do trabalho; 2) no âmbito das relações intercapitalistas, a existência de um aprofundamento do processo de financeirização da economia (com o fortalecimento econômico e político de grupos financeiros nacionais e internacionais); 3) no domínio da inserção internacional da economia, a ocorrência de transformações no sentido da ampliação do peso relativo dos ramos menos intensivos em tecnologia e em capital e mais intensivos em recursos naturais; 4) na estrutura e funcionamento do Estado, a redução de sua presença nas atividades diretamente produtivas como resultado do processo de desregulamentação (quebra de monopólios estatais em diversos setores) e privatização. Houve um enfraquecimento da “[...] possibilidade [do Estado] de planejar, regular e induzir o sistema econômico” (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 45); 5) nas representações políticas,

houve o deslocamento das decisões relacionadas às disputas de classe para fora das instâncias formais parlamentares, sendo, portanto, tratadas apenas por agências e órgãos técnicos “isentos de influências políticas”.

Como resultado de todas essas transformações ocorridas na década de 1990, os autores afirmam que a economia brasileira assumiu um caráter de alta dependência tecnológica e financeira, agravando a vulnerabilidade externa e a fragilidade financeira do Estado.

É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável, e isto é verdadeiro mesmo quando da existência de superávits comerciais no balanço de pagamentos (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 46).

No que tange ao período dos dois governos Lula, os autores identificaram transformações em diversos aspectos da economia, mas ainda limitadas pelo âmbito do modelo liberal periférico. Na relação capital-trabalho, apesar das melhoras no salário médio real e da redução do desemprego, isso não significou um desempenho semelhante ao dos anos do MSI, além de os problemas de flexibilização dos direitos trabalhistas terem permanecido. No que tange às relações intercapitalistas, a fase do governo Lula ficou marcada pela promoção da concentração e centralização dos capitais em poder de grandes grupos econômicos, tanto na esfera produtiva quanto na financeira. Sobre a inserção internacional, não houve grandes mudanças em relação ao período anterior. As exportações de *commodities* explodiram nesse período, fruto do boom da demanda chinesa, o que contribuiu ainda mais para o processo de reprimarização da estrutura produtiva.

O caso da Argentina é paradigmático, no que concerne aos efeitos desastrosos que as políticas econômicas do padrão neoliberal causaram na região da América Latina

A atuação do Estado funcionou no sentido de fortalecer os grandes grupos nacionais e reforçar o capital financeiro. Por fim, no âmbito político, houve um deslocamento e uma autonomia do presidente Lula em relação ao seu próprio partido (PT), caracterizando-se uma espécie de “bonapartismo”. Isso foi fundamental para o processo de formação do consenso dentro do bloco de poder, obtendo, ao mesmo tempo, a confiança do grande capital e consentimento dos setores a ele subalternos.

Como resultado, os autores identificam nessa fase uma forte vulnerabilidade externa estrutural, inserção passiva na economia internacional, instabilidade macroeconômica e dificuldade de manutenção de taxas de crescimento mais elevadas. Como consequência, as exportações do país apresentam a cada dia o avanço do processo de reprimarização, que, juntamente com a forte entrada de capitais estrangeiros, vem acompanhado de uma tendência à valorização da taxa de câmbio. O resultado final é a inclinação à desindustrialização precoce da economia brasileira (FILGUEIRAS et al., 2012).

Padrão de desenvolvimento argentino

O caso da Argentina é paradigmático, no que concerne aos efeitos desastrosos que as políticas econômicas do padrão neoliberal causaram na região da América Latina. Segundo Cunha e Ferrari (2009), a Argentina dos anos 1990 levou ao extremo a adoção das políticas do Consenso de Washington, radicalizando os processos de liberalização econômica, as privatizações e a estratégia macroeconômica de adoção de um regime de câmbio fixo, que foram exitosas no que tange à eliminação das elevadíssimas taxas de inflação. No entanto, a natureza do programa de estabilização em questão conduziu o país a uma profunda desigualdade

social, tão comum nos países vizinhos, mas nunca presenciada na história da sociedade argentina.

As reformas ortodoxas dos anos 1990 desestruturaram toda realidade socioeconômica da Argentina, mergulhando a sociedade no pesadelo da pobreza, da desregulamentação do mercado de trabalho e da desigual distribuição de renda. Para Cunha e Ferrari (2009), a adoção das políticas ortodoxas na Argentina contou com amplo apoio da sociedade, principalmente porque os primeiros anos de reforma deram resultados satisfatórios no controle da inflação. Só com o passar do tempo foi que o quadro socioeconômico do país começou a apresentar sinais evidentes de deterioração.

Em 1991, o governo argentino lançou o plano de combate à inflação que assolava o país até então, chamado de plano de conversibilidade, que estava baseado na ancoragem do valor do peso em termos do dólar estadunidense. De início, tal estratégia, assentada em elevadas taxas de juros, logrou sucesso no combate à inflação crônica, levou a economia a experimentar uma massiva entrada de capitais estrangeiros, mas não alavancou os níveis de investimento, os quais não cresceram proporcionalmente à expansão da entrada de poupança externa (CUNHA; FERRARI, 2009).

O plano de conversibilidade se mostrou extremamente frágil e insustentável no longo prazo. Segundo Martins (2005), a estratégia de estabilização adotada na Argentina reduziu “artificialmente” o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza. No primeiro momento, o plano reduziu tal percentual, que era de 32,3% em fins dos anos 1980, para um patamar de 25%, que se manteve até 1999. A partir dos anos 1999, quando a política econômica argentina se voltou para o controle do crescimento da economia com foco na obtenção de saldos positivos no comércio, o nível de pobreza voltou a subir, elevou-se para 35,4% em 2000 e, com a estratégia de

desvalorização cambial, chegou a atingir os argentinos num percentual de 54,3% (MARTINS, 2005).

A entrada de capitais pela conta financeira permitiu a continuidade do sistema de conversibilidade, ao passo que elevou significativamente o endividamento do país. A natureza do modelo adotado para combater a inflação levou a Argentina a

níveis insustentáveis de dependência financeira, e nos anos 2001, irrompeu a maior crise da história do país (CUNHA; FERRARI, 2009).

A natureza do sistema de conversibilidade desestruturou a indústria argentina, aprofundando a especialização na produção de produtos primários e indústrias intensivas em recursos naturais, enquanto o setor da manufatura perdeu participação gradativamente desde a implementação do plano de conversibilidade (Gráfico 1).

O fim do sistema de conversibilidade representou a possibilidade de se formular e adotar políticas econômicas mais favoráveis a essa economia, o que tem possibilitado, desde meados dos anos 2002, a retomada do crescimento do setor industrial e um dinamismo menos concentrado em produtos primários. De acordo com Tavosnanska e Herrera (2011):

Entre 1993 y 2002, las ramas de mayor crecimiento de la industria son la de alimentos y bebidas, aquellos sectores intensivos en recursos naturales, la industria química y la de metálicas básicas. En conjunto estos sectores, que ya en 1993 representaban más de la mitad del valor agregado industrial (52%), habían elevado su peso en 2002 hasta alcanzar los dos tercios del total (66,4%) (TAVOSNANSKA; HERRERA, 2011, p. 106).

Várias economias latino-americanas passaram, nos anos 1990, por situação semelhante àquela apresentada pela Argentina. Não enfrentaram uma grave crise da dívida tal como a Argentina, mas sofreram com problemas similares, como a piora

Argentina - Preços constantes de 2005

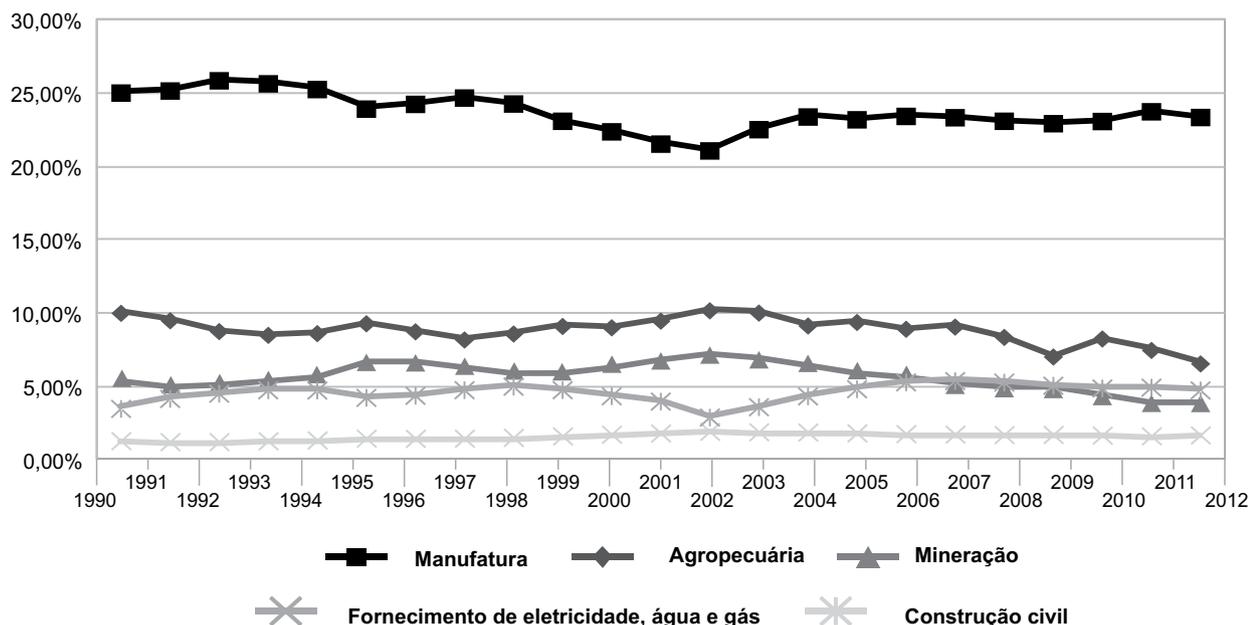


Gráfico 1
Argentina – participação setorial no valor agregado total

Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013).

nos níveis de distribuição de renda, o intenso processo de desindustrialização e o aprofundamento da dependência financeira e tecnológica.

A partir dos anos 2000, diversos países da América Latina, como a Argentina, começaram a mostrar melhores resultados econômicos no balanço de pagamentos e recuperação significativa do crescimento das exportações, além de certa retomada do Estado na atividade econômica. Esse novo cenário, de relevante melhora conjuntural, chamou a atenção de diversos economistas heterodoxos, a exemplo de Bresser-Pereira, que tem apresentado nos espaços de discussão uma nova formulação estratégica de desenvolvimento para a América Latina. A Argentina e o Brasil são considerados os dois países latino-americanos maduros⁶ institucionalmente para traçar o caminho proposto por essa formulação.

De posse das categorias analíticas do novo desenvolvimentismo, Cunha e Ferrari (2009) argumentam

⁶ Ver entrevista com Bresser-Pereira (2011).

que a recuperação recente da economia argentina apresenta elementos convergentes com o modelo citado e destacam a postura do atual governo do país, que tem sido pautada no distanciamento das recomendações da ortodoxia convencional. Para eles, a política macroeconômica recente da Argentina se aproxima bastante da agenda novo desenvolvimentista⁷. Mesmo assim, ambos os autores não se mostram “cegamente” otimistas em relação a essa nova fase do desenvolvimento argentino, pois chamam a atenção para a existência de obstáculos à consolidação do novo padrão de desenvolvimento no país e consideram relevante atentar para os conflitos distributivos e a necessidade de diversificar a estrutura produtiva e de comércio exterior dessa economia.

Considera-se importante qualificar o novo cenário que se apresenta na economia argentina sem

⁷ De acordo com Cunha e Ferrari (2009), as políticas econômicas do atual governo da Argentina parecem se distanciar da cartilha ortodoxa, haja vista a busca por uma inserção internacional mais competitiva, baseada na manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, diga-se depreciada, além da retomada dos investimentos públicos com responsabilidade fiscal.

perder de vista os elementos políticos presentes nesse processo, ou seja, defende-se a necessidade de se pensar nos conflitos de classes presentes em qualquer economia capitalista. Nesse sentido, mais uma vez, concorda-se com a análise de Filgueiras (2013) sobre padrão de desenvolvimento, na qual destaca o elemento bloco no poder, que corresponde a uma composição, em uma determinada conjuntura, de diversas classes e frações de classes, liderada por uma delas, a qual assumirá uma posição de hegemonia perante as outras.

Com base nesse conceito de bloco no poder, entende-se a importância de analisar a possibilidade de consolidação de um novo padrão de desenvolvimento na economia argentina, tendo em vista a dinâmica concreta do Estado. Essa dinâmica só pode ser captada indo além da ideia de Estado estritamente estrategista, racional e acima das classes sociais, tal como apresenta a maioria dos teóricos desenvolvimentistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou avaliar a natureza do padrão de desenvolvimento atual do Brasil e da Argentina. Tendo em vista a queda do padrão desenvolvimentista que vigorou dos anos de 1930 a 1980, o estabelecimento subsequente da hegemonia neoliberal sobre as economias latino-americanas implicou o abandono das políticas lideradas pelo Estado na promoção do crescimento econômico, na liberalização dos mercados, globalização e reestruturação produtiva na região.

Como consequências, as economias da América Latina, a partir dos anos de 1990, entraram em uma fase de baixo dinamismo e crescimento econômico, na qual permaneceram até o início dos anos 2000. Com as mudanças na conjuntura internacional, haja vista a demanda chinesa pelos produtos agrícolas da região, as economias latino-americanas iniciaram uma nova etapa de prosperidade, com elevadas taxas de crescimento econômico, o que permitiu a

atuação mais incisiva do Estado no sentido de conduzir as políticas econômicas destes países para o desenvolvimento.

Devido a essa nova fase, estudos recentes passaram a discutir a possibilidade do surgimento de um novo padrão de desenvolvimento nessas regiões (especificamente Brasil e Argentina) com características desenvolvimentistas. Assim brotaram correntes como o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Porém, estudos críticos apontam para a necessidade de atenção dessas novas abordagens quanto à permanência de características fundamentais do padrão neoliberal nessas economias, mesmo considerando a nova fase de prosperidade.

Os resultados positivos que marcaram uma série de indicadores macroeconômicos de algumas economias da América Latina, em boa parte dos anos 2000, não devem ser entendidos como expressão de mudanças estruturais no padrão de desenvolvimento liberal dependente que se estabeleceu em boa parte dessas economias. Esses resultados não foram capazes de eliminar as barreiras socioeconômicas na América Latina, como a vulnerabilidade externa estrutural, a tendência à valorização do câmbio, o processo de desindustrialização – seguido da tendência de reprimarização da pauta exportadora –, além da posição passiva no panorama internacional e dos processos de flexibilização das relações trabalhistas e precarização do trabalho. Em suma, o que se coloca em questão é a dimensão dessas mudanças, uma vez que nenhuma delas conseguiu alcançar os níveis de desempenho do antigo desenvolvimentismo, o que indica, mais uma vez, que, em essência, o padrão neoliberal continua redimensionando o desenvolvimento do capitalismo latino-americano.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. *Padrões de acumulação, industrialização e desenvolvimento: Elementos para atualização conceitual. Economia Ensaios*, Uberlândia, MG, v. 8, n. 1, 1993.

- BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO, 2012, São Paulo. *Trabalhos apresentados...* São Paulo: FGV, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- _____. *Estratégia nem wage, nem export-led, mas novo-desenvolvimentista*: trabalho para o Dossiê da Crise III, da Associação Keynesiana Brasileira. 2012. Disponível em: <<http://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2012/05/luiz-carlos-bresser-pereira-finance-wage-export-led-akb.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2013.
- _____. *Brasil e Argentina lideram o Novo-Desenvolvimentismo*. Entrevista concedida a João Campos em Seminário na Universidade de Brasília. Brasília, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=5973>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- COSTA, Fernando Nogueira Da. *Desenvolvimento do Desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo*. Campinas: IE; UNICAMP, maio, 2012. (Texto para discussão, 205).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Estimaciones propias con base em fuentes oficiales*. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em: 3 de jul. 2013.
- CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 3-23, jan./mar. 2009.
- ERBER, Fábio S. Desenvolvimento Industrial e Tecnológico da década de 90: uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-42, 1992.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 157 p.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal periférico e bloco no poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.
- FILGUEIRAS, Luiz et al. O Desenvolvimento Econômico Brasileiro Recente: desindustrialização, reprimarização e doença holandesa. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2012. p. 806-830.
- FILGUEIRAS, Luiz. *A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização*. 2013. Mimeografado.
- GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Economistas*, [Brasília], v. 2, n. 6, p. 6-19, out./nov. 2011.
- HIRANO, Sedi; ESTENSSORO, Luis. Padrões de desenvolvimento e de oportunidade social na América Latina e no Leste Asiático. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 105-146, 2006.
- MARTINS, Eduardo Carlos. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. *Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 139-154.
- MORAES, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun.2010.
- OREIRO, José Luis. Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999-2011). In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 8., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da FGV, 2011. Disponível em <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/1%20Painel_Oreiro%20texto.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- OREIRO, José Luis. *Wage-Led versus Export-led: desfazendo confusões conceituais*. 2012. Disponível em: <<http://jloreiro.wordpress.com/2012/09/24/wage-led-versus-export-led-desfazendo-confusoes-conceituais/>>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- TAVOSNANSKA, Andrés; HERRERA, German. La industria argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista Cepal*, Santiago, n. 104, p. 103-122, 2011.

Artigo recebido em 27 de agosto de 2013

e aprovado em 23 de setembro de 2013.



Abordagens setoriais

Políticas públicas e urbanização turística: o Prodetur-NE e as experiências em balneários litorâneos do Nordeste Brasileiro

*Paulo Roberto Baqueiro Brandão**

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor adjunto da UFBA/Barreiras. paulobaq@ufba.br

Resumo

Este artigo coloca em evidência o papel das políticas públicas para o turismo na consolidação de balneários litorâneos do Nordeste do Brasil, notadamente através do Prodetur-NE, ao passo que debate a urbanização turística como fenômeno induzido e indutor por/de uma política de desenvolvimento regional. Como exame subjacente, o artigo visa ainda empreender um esforço no sentido de compreender as bases teórico-metodológicas utilizadas na proposta de articulação urbano-regional contida no Prodetur-NE e discutir as noções de cidade e urbano, pondo em destaque a influência dos programas de urbanização turística em tal compreensão.

Palavras-chave: Políticas públicas. Prodetur-NE. Urbanização turística. Nordeste do Brasil.

Abstract

This article highlights the role that public policy on tourism has in the consolidation of coastal resorts in Northeastern Brazil, notably through Prodetur-NE, while debating tourism urbanization as a phenomenon driven by and, at the same time, a driver of a regional development policy. As an underlying analysis, the article also aims to: (a) understand the theoretical and methodological foundations of urban regional planning, within Prodetur-NE and (b) discuss the concepts of both city and urban settings, while highlighting the influence that tourism development programs have in the region.

Keywords: Public policies. Prodetur-NE. Tourism urbanization. Northeastern Brazil.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 marcou o início de um período de grandes investimentos públicos em infraestrutura turística no Brasil. Tendo como foco o incremento no número de visitantes internacionais e nacionais, o governo federal, em parceria com o poder executivo das unidades federativas e com entidades supranacionais de fomento, lançou políticas regionais que visavam induzir novos investimentos privados em turismo, entre os quais o Programa para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste (Prodetur-NE), criado em 1994.

Para terem acesso ao programa, os governos estaduais nordestinos receberam o encargo de produzir propostas para aplicação de recursos provenientes da parceria entre bancos internacionais de desenvolvimento e a entidade estatal de fomento denominada Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Tais propostas deveriam estar alinhadas, por sua vez, aos projetos de regionalização do turismo em cada um dos nove estados federados, em cujas bases foram gestadas propostas de articulação urbano-regional da prática turística a partir da criação de destinos-âncoras. Ou seja, a transformação de determinadas nucleações urbanas em localizações apropriadas à permanência e/ou dispersão de visitantes.

Para tanto, na virada do século anterior para o atual, escolhas seletivas permitiram a dotação de investimentos que fomentaram um processo de urbanização turística em pequenas e antigas localidades do litoral nordestino, transformando-as em balneários altamente tecnicizados, articulados com os interesses hegemônicos do capital internacional.

Este artigo coloca em evidência, pois, o papel das políticas públicas para o turismo na consolidação de balneários litorâneos do Nordeste do Brasil, notadamente através do Prodetur-NE, ao passo que debate a urbanização turística como fenômeno induzido e indutor por/de uma política de desenvolvimento regional. Como exame subjacente, o artigo visa ainda empreender um esforço no sentido de

compreender as bases teórico-metodológicas utilizadas na proposta de articulação urbano-regional contida no Prodetur-NE e discutir as noções de cidade e urbano, pondo em destaque a influência dos programas de urbanização turística em tal compreensão.

Políticas públicas de turismo no Brasil e no Nordeste

A valorização do turismo como um componente do Produto Interno Bruto de um país passa necessariamente pela adoção de políticas públicas que desembocam em ações de planejamento e gestão do setor, o que implica, por sua vez, a criação de diretrizes que dão um caráter específico ao modelo que se quer implantar. Em outras palavras, a concepção de política pública adotada dá indícios da forma como o Estado e o capital passam a dominar o espaço do turismo e as relações que são estabelecidas com a sociedade, isto incidindo, em última instância, na forma como os territórios e as territorialidades são construídos.

Segundo Höfling (2001 apud BARRETO; BURGOS; FRENKEL, 2003, p. 33), uma política pública é “[...] o ‘Estado em ação’ [...]”; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Ao realizar uma revisão de literatura sobre o tema, Souza (2006, p. 24), por sua vez, menciona algumas das mais importantes contribuições no que tange ao conceito de políticas públicas. A autora cita, entre outros teóricos, L. E. Lynn, que as define como o “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”, e T. Dye, para quem o referido termo diz respeito àquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Em todos os casos, fica patente que uma política pública, qualquer que seja, efetiva-se como um ato deliberado, uma ação, cujo agente é o Estado. O que não se expõe nas conceituações acima mencionadas é o debate – necessário – acerca dos interesses que levam tal agente à execução de uma

política pública, ou seja, o caráter ideológico dessa ação empreendida pelo Estado.

Como é sobejamente sabido, a cada momento em que ocorrem transformações nas formas capitalistas de produção e consumo, o papel do Estado e a sua expressão nas distintas políticas que promove também têm que ser modificados ou reorientados (HIERNAUX-NICOLÁS; LINDÓN, 1991). Assim, de modo subjacente às políticas públicas, repousa o caráter ideológico da ação do Estado.

Para Moraes (2002, p. 19), o Estado, a partir da sua fase neoliberal, passa por uma reforma nas suas bases, segundo a qual as suas entidades executoras são “[...] supostamente ‘profissionalizadas’ e ‘despolitizadas’ por meio de um enfoque ‘gerencial’, voltado para o ‘cliente’, para os ‘resultados’, para a ‘qualidade do *output*’ e não para a fidelidade das normas”.

Assim, nas últimas décadas, as políticas públicas têm se pautado em ações típicas de um Estado que passa por um processo de reestruturação da sua capacidade de atuação mais firme e propositiva junto ao mercado, tornando-se cada vez mais intermediador dos interesses do capital.

Em se tratando das políticas públicas para o turismo, muitos são os autores que, de forma mais ou menos acurada, dedicam-se à sua análise. Na grande maioria dos casos, esse tipo de ação estatal é considerado a partir de uma visão que contempla o turismo tão somente como uma atividade econômica. Isto implica uma abordagem míope do papel do Estado no planejamento e na gestão do turismo, não levando em conta o caráter multidimensional da prática turística e, portanto, das múltiplas implicações de uma política pública setorial.

Segundo Noia, Vieira Jr. e Kushano (2007, p. 25),

[...] Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas no âm-

bito do poder público, com vistas à manutenção e continuidade do desenvolvimento da atividade turística num determinado território.

Para Beni (1998, p. 99), por sua vez, as políticas públicas voltadas para o turismo devem ser assim definidas:

[...] conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para

atingir os objetivos globais para o turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva supletiva ou assistencial do estado, facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e as atividades mais susceptíveis de receber apoio estatal. Ela deverá nortear-se por três grandes condicionantes: o cultural, o social e o econômico, por mais simples que sejam os programas, os projetos e as atividades a desenvolver, por maiores ou menores que sejam as áreas geográficas em que devam ocorrer, qualquer que seja suas motivações principais ou setores econômicos aos quais possam interessar.

Embora as definições acima evidenciadas apresentem distintos graus de detalhamento quanto àquilo que convém a uma política pública para o turismo, em ambos os casos são enunciados elementos que enquadram este fazer estatal em um *continuum* que vai do plano (intenções, diretrizes e estratégias) à atuação propriamente dita (ação executiva supletiva ou assistencial). De qualquer modo, dentre as acima descritas, apenas a definição de Mario Beni reconhece uma relação entre o Estado e o mercado na conformação das políticas públicas para o turismo.

No caso brasileiro, uma primeira iniciativa de caráter sistemático do Estado no sentido de promover certa ordem no setor turístico remonta ao ano de 1938, quando foi expedido o Decreto-Lei nº 406, que regulamenta a comercialização de passagens aéreas, terrestres, marítimas e fluviais.

Para Cruz (2002, p. 43), tal evento constitui o marco inicial do que chama de “pré-história [...] jurídico-institucional do turismo no país”, período caracterizado pela adoção de políticas desconexas e restritas a aspectos específicos do turismo e cuja duração se estende a 1966. Neste ano foi instituída, pelo Decreto-Lei nº 55, a primeira política nacional de turismo, além de ter sido criado o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo.

Ao longo do período acima evidenciado, é possível verificar avanços e recuos na tentativa de sistematizar os assuntos relativos ao turismo. Por um lado, o governo federal sinalizava para uma ampliação do significado do setor, notadamente por meio da criação de órgãos como a Divisão de Turismo (1939), a Comissão Brasileira de Turismo (1958) e a Divisão de Turismo e Certames (1961). Por outra parte, revelava-se inconsistência nos atos administrativos, seja através da extinção ou mesmo por conta das constantes mudanças de atribuições desses vários órgãos (re)criados.

O ano de 1966 definiu o início do período denominado por Cruz (2002, p. 43) como “história jurídico-institucional do turismo”. A partir daquele ano, houve uma sensível mudança nos rumos do planejamento e gestão do turismo pelo governo federal. A maior relevância atribuída ao setor advém, principalmente, da promulgação da Política Nacional de Turismo, em cuja definição, contida no primeiro artigo do Decreto-Lei nº 55, é afirmado:

Compreende-se como Política Nacional de Turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor primário ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país (CRUZ, 2002, p. 49).

Embora presente a política de turismo a partir de uma concepção fragmentária, o referido

decreto-lei instituiu as bases para o planejamento e gestão do turismo pelo Estado brasileiro, através da criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Entre as atribuições figuravam a formulação das diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo, pela primeira entidade, e a proposição de atos normativos necessários à promoção de tal política de turismo, pelo segundo órgão.

Vale a pena salientar que, desde a expedição do decreto acima mencionado até o início da década de 1970, nenhuma ação foi empreendida pelo Estado brasileiro no sentido de dar seguimento ao processo de sistematização da prática. Tampouco foi feita qualquer menção ao turismo nos grandes planos nacionais de desenvolvimento elaborados naqueles anos. Conforme Carvalho (2000, p. 101) afirma:

Em nenhum dos [...] planos e programas governamentais desse período – Plano Decenal (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1968-1970), Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), I e II Plano Nacional de Desenvolvimento –, o turismo recebeu tratamento explícito como atividade estratégica de desenvolvimento econômico.

Ainda no contexto de criação do CNTur e da Embratur, foram gestadas as bases para concessão de incentivos fiscais e financiamento de investimentos privados – com evidente privilégio àqueles ligados ao setor hoteleiro –, que eram definidos por pareceres dos dois órgãos federais. A gestão dos recursos era feita pelo Fundo Geral de Turismo (Fungetur), criado em 1971 com o objetivo de “[...] fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional” (BEZERRA, 2005, p. 100).

Após outro longo período de mudanças pouco significativas na política nacional para o turismo, o governo federal deu os primeiros passos no sentido de adotar modelos de caráter neoliberal ainda na segunda metade da década de 1980. Segundo Bezerra (2005, p. 101), o Decreto-Lei nº 2.294/1986 sinalizava que o setor deveria ser organizado a partir de uma concepção que dava garantias à “liberdade do exercício e exploração de atividades turísticas”, enquanto que à Embratur caberia fiscalizar a atuação das empresas privadas.

A década de 1990 foi o período de consolidação das experiências de orientação neoliberal no âmbito do turismo, como de todo o resto. Durante a gestão do binômio Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), por exemplo, foram promulgados, respectivamente, o Plano Nacional de Turismo (Plantur) e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), de cujas diretrizes foram traçadas as principais propostas de planejamento e gestão do turismo constantes no PNT (1996-1999), implementado logo depois, durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Tanto o Plantur quanto o PNMT foram concebidos como políticas que tinham entre os principais objetivos ampliar de forma considerável a participação do setor privado no turismo nacional, implantando as bases para um movimento ainda mais vigoroso de atração dos investidores particulares. Assim, o PNT (1996-1999) foi gestado a partir de quatro macroestratégias (BEZERRA, 2005):

Implantação de infraestrutura básica e turística.

Capacitação profissional, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Adequação do turismo ao mercado mundial via modernização da legislação e descentralização da gestão.

Promoção da imagem do país como forma de alavancar a prática turística em âmbito interno e externo.

A década de 1990 foi o período de consolidação das experiências de orientação neoliberal no âmbito do turismo, como de todo o resto

Com isto, buscava-se criar um ambiente favorável e quase que totalmente dócil à atuação das empresas do setor turístico. O Estado se responsabilizou pela adequação do país às exigências do mercado turístico através da continuidade da tarefa de promover dotação de infraestrutura, ao tempo em que se ampliava a oferta de mão de obra qualificada e eram gerados os marcos institucionais que favoreceram a atuação das entidades privadas ligadas ao setor.

Ao longo das décadas iniciais do século XXI, a despeito da mudança político-ideológica para a vertente de centro-esquerda, ocorrida com as eleições do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de sua sucessora, Dilma Rousseff (a partir de 2011), a proposta governamental para o setor turístico tem sido a de consolidar as ações gestadas no período anterior, salvo por algumas correções de curso implementadas em cada um dos planos nacionais de turismo recentemente publicizados.

Dentre as mudanças mais significativas ocorridas ao longo da gestão do presidente Lula para o setor, e que, a princípio, apontavam para um amplo processo de reestruturação do planejamento e gestão do turismo, vale destacar a criação, em 2003, do Ministério do Turismo (MTur). Arelado a esse ato administrativo, foi lançado o Plano Nacional de Turismo referente ao período 2003-2007.

O dito documento é estruturado, como aponta Fernandes (2007, p. 45), a partir da elaboração de “[...] um diagnóstico de problemas e propõe diretrizes, metas e macroprogramas norteadores do turismo no período indicado”. Seu principal plano de ação é o Programa de Regionalização do Turismo (PRTur), cujo objetivo principal é a identificação de regiões turísticas.

Neste sentido, tal processo de regionalização é considerado como política pública setorial que propõe “[...] olhar além do município, para fins de

planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada [...]”, com vistas a “[...] um maior aproveitamento dos recursos financeiros, técnicos e humanos a fim de que se possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos” (BRASIL, 2007, p. 12).

Quanto ao PNT 2007-2010, lançado no segundo mandato do presidente Lula, é um plano estruturado como uma continuidade em relação ao documento que o antecede, inclusive na manutenção das diretrizes delineadas para o PRTur e na proposta de avaliação das ações realizadas entre 2003 e 2007.

A mudança mais sensível que se pôde observar no PNT 2007-2010 é o fato de esse último plano da gestão do presidente Lula ter sido elaborado como um documento complementar ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que, de certa forma, determinou a sua orientação para o combate às desigualdades sociais e regionais através da distribuição de renda (BRASIL, 2006).

Na gestão da presidente Dilma Rousseff, as políticas públicas de turismo são orientadas pelas diretrizes traçadas no documento intitulado Turismo no Brasil 2011-2014, cujas formulações principais estão contidas em três eixos: (a) diagnóstico, levando-se em consideração o ambiente econômico e o mercado turístico em escala nacional e internacional; (b) cenários e projeções, indicando as possibilidades de ganho de competitividade do país e; (c) proposições, pelas quais se debatem questões referentes ao planejamento e gestão, qualificação, infraestrutura e apoio à comercialização, entre outros temas (BRASIL, 2010).

Além disso, o documento versa sobre todo o processo de preparação do receptivo brasileiro para a Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016), com ênfase na infraestruturação das cidades-sedes de ambos os eventos e naquelas

localidades que, de alguma forma, poderão se beneficiar da grande demanda turística prevista.

Um aspecto relevante dos planos nacionais é a sua vinculação com a abordagem geográfica, notadamente no que diz respeito aos arranjos espaciais onde o Estado, em aliança com os agentes econômicos, projeta e executa a sua ação.

Um aspecto relevante dos planos nacionais é a sua vinculação com a abordagem geográfica, notadamente no que diz respeito aos arranjos espaciais onde o Estado, em aliança com os agentes econômicos, projeta e executa a sua ação. A tentativa de estabelecer tais vínculos, observáveis no uso de termos como espaço, região e território nos textos dos planos, faz-se, em geral, de modo conceitualmente frágil.

Autores como Cruz (2002, 2005, 2006), Coriolano e Silva (2005), Rodrigues (2006), Fernandes (2007) e Pereira Junior (2008), entre outros, já sinalizaram para a necessidade de um olhar sobre a relação entre a ação do Estado na organização do turismo e a sua vinculação com a abordagem geográfica. Afinal, as políticas públicas são vetores de reestruturações territoriais produtivas.

Em uma análise sintética, Pereira Junior (2008), por exemplo, formulou uma periodização das políticas públicas para o turismo no Brasil, segundo a qual, até 2003, a unidade espacial de referência era o município, com oferta concentrada e pouco diversificada (378 municípios turísticos e outros 1.465 considerados com potencial turístico) e fraca atuação governamental na promoção e comercialização dos destinos. Por outro lado, entre 2003 e 2007, a região, formada a partir da construção de redes de arranjos produtivos entre municípios, passou a ser a unidade espacial de atuação, com o fortalecimento dos destinos-polos, descentralização dos fóruns de decisão, maior foco mercadológico e maior participação na construção e ordenamento das propostas de regionalização do turismo.

No que concerne ao primeiro período, tem-se uma lógica centrada no município, posto que o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), implantado como parte do Plano Nacional de Turismo

referente aos anos de 1996 a 1999, ainda na primeira gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha como objetivo fomentar a transferência de responsabilidade de criar e investir no turismo para essas unidades político-administrativas da Federação (ROCHA; ALMEIDA, 2008).

Para Cruz (2005), nas políticas públicas brasileiras voltadas para o turismo há uma relação dialética de uso e negligenciamento do território. Segundo a autora,

[...] de um lado, enquanto se prioriza os territórios eleitos pelo turismo com obras e normalizações de uso, se negligencia outras porções de território, não raras vezes abandonadas à própria sorte. De outro, os territórios usados pelo turismo são, também, paradoxalmente negligenciados, pois o que é usado é o seu potencial passível de exploração pelo turismo e negligenciada, simultaneamente, a sua condição primeira de lugar de reprodução da vida. (CRUZ, 2005, p. 38).

Assim, se as políticas públicas em exame delimitam as diretrizes para o ordenamento territorial do turismo, tal modelo de intervenção acaba por incidir apenas naquilo que é relativo aos interesses do mercado, sem se ater ao espaço como uma totalidade.

Isto tudo põe em evidência a necessidade de debater, no âmbito deste artigo, as implicações territoriais do Prodetur-NE, especialmente no que concerne à participação dos estados e municípios envolvidos na dita política pública, assim como naquilo que se refira às ações de ordenamento territorial e intervenções urbanísticas aplicadas às localidades em exame.

O Prodetur-NE, suas características e implicações no território

Qualquer esforço para compreender a formação de territórios do turismo no litoral nordestino passa necessariamente pelo exame crítico do chamado

Prodetur-NE, um vigoroso plano de ação lançado em 1994 com o intuito de fomentar destinos turísticos potenciais e consolidados nos nove estados da região.

O ponto de partida para a criação do Prodetur-NE foi o ano de 1991, quando a Embratur (Instituto Brasileiro do Turismo) elaborou uma pesquisa de demanda turística internacional com objetivo de identificar os fatores mais preponderantes para o fraco desempenho do setor na economia nacional. Segundo Casimiro Filho (2002), os resultados apontaram o Nordeste como a região mais competitiva do país, visto que cerca de 35% dos turistas estrangeiros afirmavam preferir as capitais daquele fragmento do território do Brasil.

Por outro lado, o estudo apontou a existência de fatores inibidores do setor turístico no Nordeste. Segundo o levantamento realizado, os principais entraves ao pleno desenvolvimento do turismo na região seriam a falta de infraestrutura urbana e turística, o pequeno investimento na promoção dos destinos no exterior, a baixa qualificação da mão de obra e a escassez de recursos para o financiamento de iniciativas do setor privado.

O Estado brasileiro, através da Embratur e dos governos estaduais do Nordeste, lançou o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Segundo consta do relatório final da primeira fase do projeto, o Prodetur-NE foi criado com o intuito de “[...] contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do Brasil por meio do desenvolvimento da atividade turística [...]” (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2005, p. 5), através “[...] de iniciativas do setor público em infra-estrutura básica e desenvolvimento institucional voltadas tanto para a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas, quanto para a atração de investimentos do setor privado”.

Conforme Rodrigues (2001, p. 156) aponta:

[...] o Prodetur, como todos os programas políticos, espelha a política econômica da sua

época, vinculada à ideologia dominante. É no governo F.H.C. que o programa está deslançando, porque tanto o presidente como os governadores estaduais do NE estão muito interessados na sua implantação, cujas diretrizes estão orquestradas com a política neoliberal vigente no país.

Neste sentido, tendo sido gestado sob forte influência do “modelo Cancún” (BRANDÃO, 2012), o Prodetur-NE não poderia deixar de refletir as características que tornaram o balneário mexicano um exemplo de sucesso em termos da captação de investimentos e turistas, notadamente no que diz respeito à aproximação do Estado com o capital privado, segundo o qual o primeiro assenta as bases materiais e simbólicas para a atuação menos arriscada possível do segundo.

No que tange à dimensão operacional do programa, Paiva (2010, p. 204) indica a existência de quatro macroestratégias:

- a) a captação de agentes imobiliários internacionais;
- b) a necessidade de manter fluxos de viajantes estrangeiros que garantam a ocupação;
- c) desfrute da infraestrutura turística disponível; e a estratégia de melhoria da infraestrutura urbana das cidades beneficiadas (rodovias, saneamento ambiental e embelezamento urbano).

Os projetos e ações a serem implementados no âmbito do Prodetur foram selecionados a partir das estratégias de desenvolvimento turístico apresentadas pelos estados nordestinos que aderiram ao programa. Em outras palavras, a captação de recursos por parte das unidades federativas dependia da apresentação prévia de projetos, deixando patente que, já no nascedouro, o Prodetur-NE denota a forte articulação por parte dos entes federativos.

Tendo sido gestado sob forte influência do “modelo Cancún” [...], o Prodetur-NE não poderia deixar de refletir as características que tornaram o balneário mexicano um exemplo de sucesso em termos de captação de investimentos e turistas, notadamente no que diz respeito à aproximação do Estado com o capital privado

No que concerne aos recursos destinados à implementação dos projetos encaminhados pelas secretarias estaduais de turismo, o Estado e o Banco Interamericano de Desenvolvimento firmaram um convênio segundo o qual a entidade financeira tornou-se responsável pelo aporte de cerca de US\$ 1,07 bilhão, enquanto outros US\$ 530 milhões resultaram de contrapartida nacional (BRASIL, 2004), a cargo do Banco do Nordeste do Brasil. Tal montante foi aplicado ao longo das duas etapas do Prodetur-NE.

Durante o período de execução do Prodetur-NE I, entre 1994 e 2002, os investimentos estiveram concentrados em obras de implantação e melhoria de rodovias, recuperação do patrimônio histórico, ampliação e modernização de aeroportos, serviços de saneamento ambiental, programas de preservação ambiental e estruturação e capacitação de órgãos governamentais. Essas metas foram atingidas em maior (recuperação do patrimônio histórico, com 99,9% das obras executadas) ou menor grau de eficácia (desenvolvimento institucional, com 46% dos programas realizados), a partir da utilização de cerca de US\$ 670 milhões (CASIMIRO FILHO, 2002).

Por outro lado, ao longo do período de execução do Prodetur-NE II, iniciado em 2003 e ainda vigente, os investimentos têm sido carregados para projetos de consolidação das ações realizadas na etapa anterior, mitigação das implicações ambientais decorrentes das obras já realizadas, mas principalmente na capacitação e qualificação de mão de obra. Os recursos destinados à consecução dessas metas foram de cerca de US\$ 400 milhões (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, [200?]).

Na segunda etapa do Prodetur-NE, os governos estaduais foram convocados a criar polos de turismo, definindo as ações prioritárias a serem realizadas através do chamado Plano de Desenvolvimento

Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), considerando os seguintes aspectos:

- Definição da área de planejamento e da estratégia de desenvolvimento do turismo.
- Diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico do polo.
- Avaliação do provimento de serviços públicos, em termos de infraestrutura e capacidade administrativa do estado e municipalidades.
- Estimativa da demanda vigente e potencial de turistas, com previsão de impactos.
- Plano de ação, incluindo investimentos públicos e privados necessários ao alcance das metas.
- Análise de impactos das ações e investimentos realizados com provimento financeiro do Prodetur-NE I.

A formulação dos PDITS redimensionou as regiões turísticas do Nordeste, o que incidiu no estabelecimento de novos arranjos territoriais por parte dos estados envolvidos, com consequência direta nos municípios e lugares dominados pela prática.

A participação dos estados e municípios no Prodetur-NE

Embora o Prodetur-NE tenha sido um programa idealizado a partir de uma aliança estratégica estabelecida entre o Estado brasileiro, na sua esfera federal, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, uma entidade financeira de caráter supranacional, as unidades federativas contempladas tiveram relevante papel na consecução dos planos e metas traçados.

Assim, a atuação dos governos estaduais no que concerne à efetivação do Prodetur-NE esteve circunscrita à escolha dos destinos turísticos prioritários, ao planejamento das ações consideradas mais relevantes para o desenvolvimento do turismo naquelas localidades, à implantação ou consolidação

das suas entidades oficiais e à execução das obras. Sobre tal participação dos estados nos assuntos do Prodetur-NE, Paiva (2010, p. 208) afirma:

As unidades federativas contempladas tiveram relevante papel na consecução dos planos e metas traçados

Para atender ao programa analisado, a condição do BID e do BNB era que cada estado nordestino implantasse uma unidade executora estadual (UEE), a qual caberia elaborar e acompanhar

projetos e ações relativas ao programa. Outra condição colocada pelo BID e pelo BNB como essencial para a liberação dos recursos do programa consistiu no fortalecimento institucional.

Ademais, em paralelo aos trabalhos acima mencionados, coube aos estados, em parceria com Embratur, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE), promover ações voltadas à captação de investimentos privados (PAIVA, 2010), principalmente aqueles ligados aos setores hoteleiro e de parques temáticos.

Ainda segundo Paiva (2010), a despeito do caráter homogeneizante das proposições oriundas das entidades à frente do processo de turistificação dos estados nordestinos no que diz respeito à conduta das ações formuladas no âmbito do Prodetur-NE, houve certa flexibilidade quanto às atividades de planejamento e gestão do turismo por parte dos órgãos estaduais. Neste sentido, a cada estado foi permitido formular propostas segundo suas potencialidades mais relevantes.

No que tange aos municípios que compõem as regiões turísticas do Nordeste, fica patente que a participação desses entes no planejamento e execução das diretrizes do Prodetur-NE é, na grande maioria das vezes, meramente consultiva. A principal ação no sentido de dotar os municípios de certa capacidade de interferência nas ações governamentais relativas ao desenvolvimento da prática turística foi a criação dos conselhos de turismo, tanto no âmbito local, quanto na escala de atuação do PDTIS.

Assim, a despeito do discurso favorável à descentralização da organização do turismo constante no PNMT, notadamente quanto à defesa da formação de órgão, conselho e fundo municipais de turismo, o que se pode apreender é que os municípios e seus habitantes tiveram pouca ou nenhuma capacidade decisória no processo de consolidação do Prodetur-NE, em ambas as etapas de execução.

Segundo Brandão (2010, p. 86):

[...] percebe-se a ausência de proximidade entre as ações propostas pela Política Nacional de Turismo, por intermédio do Plano Nacional, e as ações elaboradas e implementadas pelos estados e municípios, revelando que mesmo diante das mudanças conquistadas, no geral as esferas públicas e a sociedade civil ainda encontram-se desarticuladas.

Mais do que uma mera desarticulação por parte dos entes federativos, como sugere a autora acima, o que ocorre, de fato, é um processo de intensa hierarquização e concentração dos fazeres relativos ao planejamento e gestão do turismo, em uma lógica piramidal, segundo a qual toda e qualquer decisão deve partir, primordialmente, da sua parte superior.

O Prodetur-NE: ordenamento territorial e urbanização turística

Para Ferreira e Gomes (2011), tratando de apresentar o programa de forma sintética, mais do que um mero canal de financiamento de obras de infraestrutura turística, o Prodetur-NE é o instrumento principal de proposição das diretrizes de ordenamento territorial do turismo para o Nordeste. Significa afirmar que por trás do programa governamental haveria toda uma busca pelo controle ordenado do território a partir de uma base econômica – ou “vocaçãõ”, termo amplamente empregado – que, no caso, é o turismo.

O ordenamento territorial, segundo Moraes (2005, p. 45),

[...] diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala

de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território.

Para o autor, o ordenamento territorial visa fornecer um diagnóstico de base geográfica do território, oferecendo indicativos de tendências e apontando potenciais e demandas, o que leva, assim, à composição de um quadro demonstrativo das formas de atuação das políticas públicas setoriais. O ordenamento territorial se constitui, portanto, em um instrumento de articulação trans-setorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público.

Ainda segundo Moraes (2005), na atualidade, vive-se um quadro de setorização das políticas públicas. Isso não ocorreu em outros momentos históricos do país, quando as propostas de ordenamento territorial sofreram influência tanto da escola francesa do *aménagement du territoire* (pré-ditadura militar) quanto da ciência regional norte-americana, de base quantitativista (durante e pós-ditadura militar), estando amparadas, portanto, em um planejamento de grande conteúdo territorial.

Esta visão é compartilhada por Costa (2005), que afirma que as atuais políticas territoriais concebidas em escala nacional tendem à fragmentação, posto que visam atender à crescente especialização dos aparelhos estatais e à setorização dos planos, ao tempo em que buscam dar amparo à variedade de demandas existentes.

Além das questões acima abordadas, há um elemento que intervém de modo basilar na forma de conduzir as políticas de intervenção no território: diante das transformações atinentes à passagem do fordismo para o pós-fordismo, o Estado, segundo Hiernaux-Nicólas e Lindón-Villoria (1991), foi forçado a promover políticas territoriais novas, que amparam o atual modelo de acumulação. De acordo com os autores:

La necesidad de una nueva intervención del Estado en el territorio, surge claramente cuando se considera que la estructura territorial vigente, es el reflejo de formas históricas de estructuración territorial, cuya última manifestación ha sido un modelo de acumulación 'protegida' por el Estado y canalizada al mercado interno, en el marco de fuertes transferencias del Estado, tanto al capital como a la subsistencia del sistema social y su estabilidad. En términos un tanto simplificados, se puede afirmar que el modelo centralizador, con una fuerte concentración territorial, ha sido el paradigma socio-territorial dominante y preferencial de esa fase del modelo de acumulación. (HIERNAUX-NICÓLAS; LINDÓN-VILLORIA, 1991, p. 19).

Ainda segundo os autores, a estrutura territorial atual, seja em escala inter-regional ou mesmo na intraurbana, já não responde às novas necessidades de acumulação, o que, no caso, significa produzir e reproduzir um novo território através de um novo “pacto social” que envolve o Estado, o capital e a sociedade.

Diante das transformações atinentes à passagem do fordismo para o pós-fordismo, o Estado [...] foi forçado a promover políticas territoriais novas, que amparam o atual modelo de acumulação

Por outro lado, Santos (2005), em sua análise da história recente das políticas territoriais no Brasil, aponta que a concepção de ordenamento territorial tradicionalmente posta é voltada tão somente para o incremento da economia e, de forma correlata, para a implantação da infraestrutura necessária a tal feito. Esse modelo evidencia o papel e o poder da cidade como indutor do crescimento econômico.

Como exemplos dessa concepção de política territorial, Santos (2005) cita as estratégias constantes nos documentos Eixos Nacionais de Desenvolvimento (1994-2002) e Avança Brasil (1998-2002), sobre os quais comenta:

Contemplavam, ao mesmo tempo, mecanismos de indução não só à interiorização do desenvolvimento como também à concentração de esforços em áreas e segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante da economia. Esta condição privilegiava os subespaços nacionais que já possuíam vantagens comparativas, com nítida tendência à concentração ainda maior de atividades nas regiões mais desenvolvidas e, portanto, mais densamente ocupadas. Nessas circunstâncias, a urbanização se apresentava como pré-condição para a criação de oportunidades de desenvolvimento além do nível de subsistência, aproveitando-se das economias de aglomeração, condição fundamental para o almejado crescimento (SANTOS, 2005, p. 49).

Desta forma, tendo sido implantado nesse contexto, já que foi publicizado em 1994, o Prodetur-NE – como política pública setorial que é – reflete, em vários aspectos, as concepções acima aventadas.

Cabe salientar que, embora o programa em tela seja uma política territorial cujos desdobramentos se dão em escala regional, a sua concepção, baseada na formação de polos turísticos (chamados, em alguns contextos, de destinos-âncoras), acaba

por privilegiar as nucleações urbanas como *locus* de difusão das consequências do desenvolvimento turístico.

Neste sentido, a política de turismo se confunde com política urbana (CRUZ, 2002), na medida em que o Estado busca tornar atrativas as localidades selecionadas para o desenvolvimento da prática turística através da implantação de projetos de urbanização turística.

Isto posto, fica evidente que a compreensão do processo de urbanização turística como um dos componentes da formação de territorialidades que abrigam agentes econômicos, turistas e habitantes dos balneários litorâneos do Nordeste brasileiro passa necessariamente pelo entendimento dos conceitos relativos à cidade, ao urbano/urbanização e à urbanização turística.

Neste sentido, ao investigar núcleos que, graças à sua importância estratégica para o mercado turístico regional e nacional, sofreram intervenções de requalificação do espaço que, em última instância, induziram novas formas de urbanidade, cabe refletir sobre tais centros a partir das contribuições legadas por vários autores que se dedicaram ao exame do fenômeno urbano, ainda que a estrutura urbana dos balneários litorâneos não permita concebê-los como cidades.

Pensadas apenas a partir dos aspectos formais, ao menos no caso brasileiro, localidades como Praia do Forte (BA), Canoa Quebrada (CE), Porto de Galinhas (PE) ou Pipa (RN), por exemplo, não poderiam ser chamadas de cidades. No conjunto de nucleações que constituem a hierarquia urbana nacional, tais balneários seriam considerados vilas ou povoados.

No Brasil, cujo critério de definição é, segundo Clark (1985), de base legal, administrativa e governamental, um núcleo urbano recebe a denominação de cidade apenas quando é sede de município, independentemente das suas características

demográficas, funcionais ou do modo de organização produtiva. As vilas, por sua vez, são as sedes dos distritos que compõem um município, enquanto

que os povoados são as nucleações localizadas em distritos, mas que não possuem vínculos de gestão do território de qualquer tipo.

Segundo Souza (2005), buscando analisar a noção de

cidade para além dos seus aspectos meramente formais, tal forma espacial se diferencia das vilas e, por extensão, dos povoados, pela natureza centrípeta da sua centralidade. Em outras palavras, os elementos que constituem o caráter e a identidade da cidade estão voltados para o centro. Os povoados e vilas, ao contrário, têm nas suas bordas os elementos mais significativos na constituição das relações sociais e econômicas.

Assim, ao atrair – mais que expulsar – fluxos de capital, bens, produtos e pessoas, localidades como aquelas anteriormente empregadas como exemplos, cujo conjunto de relações se enquadra em um modo que as aproxima das características de urbes, não poderiam ser chamadas de cidades de fato, ainda que não fossem por direito?

Para Silva (2004, p. 23), um distrito municipal cuja base econômica esteja assentada na prática do turismo deve ser considerado genericamente como “cidade turística”, distinguindo-o de um “lugar” ou “localidade turística”, termos com pouca fidelidade à delimitação espacial da prática turística e que se enquadrariam muito mais, por aproximação, à noção de município turístico definida por Boullón (2005).

Por outro lado, segundo Hiernaux-Nicolás e Woog (1991), existem dois tipos de cidades turísticas: aquelas que dependem apenas parcialmente do turismo como indutor de sua base econômica (as grandes cidades, como as capitais europeias, por exemplo) e aquelas para as quais o turismo se constitui em condição para a sua subsistência e desenvolvimento (entre outros exemplos, o autor cita os centros de praia).

Os povoados e vilas [...] ao contrário, têm nas suas bordas os elementos mais significativos na constituição das relações sociais e econômicas

Por sua vez, Santos (2005), ao se debruçar sobre o problema da definição das cidades, afirma existirem duas categorias: a cidade propriamente dita e a pseudocidade. O que difere uma da outra é que a cidade local – menor tipo de aglomeração a merecer a denominação de cidade – é capaz de garantir um crescimento autossustentado e um domínio territorial, deixando de servir apenas às necessidades da atividade que a sustenta e passando a servir às necessidades inadiáveis da população.

Embora a maioria esmagadora dos balneários turísticos litorâneos esteja bem dotada de infraestrutura e superestrutura turística que permitam “gerar respostas competitivas aos desafios da globalização” (ARANTES, 2002, p. 13), algumas das necessidades básicas dos residentes fixos não podem ser plenamente satisfeitas no próprio local. Isso configura esses balneários como pseudocidades do turismo e não como cidades turísticas propriamente ditas.

Contudo, ainda que os balneários não se constituam como cidades de direito, é inegável que, pelas características da atividade que capitaneia a reestruturação territorial produtiva na qual estão inseridos, passam por intenso processo de urbanização.

Na sua crítica à universalidade e atualidade da concepção de urbanização de Henri Léfèbvre, calçada no desenvolvimento industrial como indutor do processo, Silva (1997) apresenta uma questão – para ele – não solucionada. Segundo o referido autor, ao conceber a problemática da urbanização como um atributo da industrialização, se está ocultando a diversidade histórica, geográfica e funcional à qual cada centro urbano se submete.

Por um lado, a “[...] simples aglomeração de forças produtivas e meios de produção em contextos produtivos diferentes [...] representa problemáticas econômicas e sociais diferentes [...]” (SILVA, 1997, p. 18) e as “[...] determinações mais importantes [da urbanização] provêm não da evolução tecnológica

da indústria [...] mas sim da estrutura sócio-econômica e política na qual esta se desenvolve” (SILVA, 1997, p. 19). Por outra parte, embora seja importante reconhecer que muitas cidades desenvolvem e se desenvolvem a partir de sua vinculação com indústrias, “[...] existem outras que se desenvolvem com base em seu envolvimento em econo-

mias primárias (i.e., agrícolas, minerais), que cumprem funções importantes na esfera da circulação (i.e., portuária), ou na do consumo (i.e., turística)” (SILVA, 1997, p. 20). Assim, há, no atual processo de urbanização, um sem-número de casos que escapam ao modelo da “cidade fabril”.

Solidário a Henri Léfèbvre no que concerne à indissociabilidade entre industrialização e urbanização, Anton (1998) discorda com a linha de raciocínio acima aventada, principalmente ao afirmar que foi a partir da assunção do sistema produtivo industrial que os períodos de recreação se tornaram funcionalmente necessários como forma de apaziguamento da conflituosa relação entre capital e trabalho, o que acabou por refletir na conformação do que o autor chama de espaços de férias.

Salvador Anton observa, porém, que existem novas especificidades no processo de urbanização que, ao contrário de períodos precedentes da história dos estudos urbanos, precisam ser considerados. Assim, o referido autor reclama para as práticas ligadas ao turismo e ócio um maior protagonismo no conjunto dos feitos humanos que atualmente induzem – de modo direto – a urbanização da sociedade.

A existência de tais visões contraditórias acerca do advento da urbanização denota a necessidade de se pensar a questão urbana dentro de uma complexa e ainda pouco entendida realidade que se descortina sob o efeito das transformações engendradas pela passagem de um modelo produtivista de sociedade (fordista) para outro, que assume um caráter consumista (pós-fordista). Isto,

Ainda que os balneários não se constituam como cidades de direito, é inegável que [...] passam por intenso processo de urbanização

por sua vez, tem forte incidência naquilo que se convencionou chamar de urbanização turística, posto que a própria prática que a induz está atualmente submetida ao chamado espectro fordista de produção e consumo do espaço (TORRES, 2002).

O termo urbanização turística não escapa à situação daqueles conceitos que ainda carecem de maior apuro analítico. Assim como o próprio conceito de urbanização, o termo em tela costuma ser apresentado de forma difusa e pouco precisa. Em sua tentativa de delimitar os termos aqui abordados, Silva (1997, p. 21) firma um conceito – ainda que com a advertência de ser esta uma proposição provisória – segundo o qual a urbanização turística é “[...] o processo de constituição material e simbólica de espaços de turismo, quer dizer, de lugares especialmente equipados para o desenvolvimento dessa atividade específica”.

Após apresentar um conceito relativamente simplista para urbanização turística, Silva (1997, p. 22) refina a tipologia urbana de caráter turístico, propondo a existência de “urbanizações turísticas balneárias”, que diferem das anteriores por terem na praia e nos banhos de mar o sentido para a sua conformação. O autor segue afirmando que, diferentemente dos outros tipos de urbanização, “[...] estas apresentam-se de modo menos difuso, e não estão necessariamente inscritas em um âmbito urbano que, geralmente, cumpre outras funções que não as vinculadas ao turismo”.

Para Fonseca e Costa (2004), não indo muito além do que foi anteriormente citado, a urbanização turística possui uma natureza diferenciada em relação às demais formas de urbanização por estar diretamente vinculada ao lazer. Mais adiante, os autores abordam o modelo de urbanização turística desencadeado no Nordeste brasileiro tomando as palavras de Cruz (2002). Desta forma, afirma-se que, no caso da região setentrional do país, o Estado promoveu dois processos inter-relacionados:

O termo urbanização turística não escapa à situação daqueles conceitos que ainda carecem de maior apuro analítico

[...] a “urbanização turística dos lugares” através da implantação de fixos diretamente relacionados à atividade turística e necessários para a requalificação do lugar e a “urbanização para o turismo”, que diz respeito à implantação de uma infra-estrutura de suporte, indiretamente vinculada à atividade. (FONSECA; COSTA, 2004, p. 27).

Por sua vez, Anton (1998, p.25) considera que a urbanização turística diz respeito “[...] a los procesos por los cuales se han desarrollado áreas urbanas con la finalidad fundamental de producir, vender y consumir servicios y bienes que producen placer a residentes temporales”. Além disso, para o autor, tal forma de urbanização se converte num processo de funcionalização do espaço criador de estruturas urbanas de características singulares que são a expressão do modo de produção típico da sociedade contemporânea.

Mesmo levando em consideração as contribuições contidas nos conceitos anteriormente dissecados, neste estudo, parte-se da perspectiva de que a urbanização turística é causa e consequência de um processo de reestruturação territorial produtiva baseada no turismo que ocasiona a transformação do solo de uma nucleação urbana em mercadoria, promove uma especialização na base produtiva local e regional gestada de fora para dentro e (des/re)constrói vínculos sociais, econômicos, políticos e culturais.

Convém assinalar ainda que o atual modelo de urbanização turística se desenvolve amparado em um complexo arranjo espacial, que agrega, além das estruturas urbanas que dão sustentação ao turismo propriamente dito – hotéis, *resorts*, pousadas, albergues, restaurantes, cafés e toda uma miríade de casas de diversão –, objetos outros que tornam mais ampla a possibilidade de uso do território. Alguns exemplos podem ser observados no conjunto de edificações que sustentam o mercado do turismo de segunda residência.

Por tudo isto e pela seletividade com a qual se desenvolve, tal processo acaba por produzir

contradições que opõem agentes hegemônicos e hegemonzados, todos ávidos por impor a sua própria lógica de reprodução. Assim, na medida em que os agentes econômicos ligados ao turismo se territorializam, as comunidades hegemonzadas reagem estabelecendo estratégias próprias de territorialização que, em última instância, possam garantir as possibilidades da sua reprodução social.

As comunidades hegemonzadas reagem estabelecendo estratégias próprias de territorialização que, em última instância, possam garantir as possibilidades da sua reprodução social.

Segundo Santana Turégano (2007), o turismo, em geral, e as intervenções urbanísticas, em específico, constituem um campo privilegiado para a conversão dos distintos tipos de capital (econômico, social, cultural e simbólico) em elementos a serem utilizados no desenvolvimento turístico. O espaço urbano é, pois, um lugar privilegiado para investidores ligados aos setores turístico e hoteleiro.

No entanto, a transformação de nucleações urbanas em destinações turísticas não se dá sem conflitos e contradições. As mudanças no consumo, os deslocamentos de moradores, a supressão da cultura (JUDD, 2003), a polarização espacial, a segmentação de mercado e a pressão sobre o meio ambiente (WILLIAMS, 1992 apud ANTON, 1998) são apenas algumas das questões ainda não bem solucionadas. Criar justificativas e argumentações para o novo é, portanto, um passo fundamental na consolidação de projetos de urbanização turística.

Sobre isto, Santana Turégano (2007, p. 58) argumenta:

Todos estos planes han de comenzar con una "justificación", en que se argumenta la conveniencia de dedicar el territorio a la actividad turística. La menor o mayor necesidad de argumentación dependerá en gran medida de los usos anteriores del territorio y de los agentes implicados en los mismos. Es decir, si un territorio que se quiere dedicar al turismo tiene previamente un uso agrícola importante, y los agentes implicados en el mismo disponen de

importantes capitales (económicos, sociales, culturales o simbólicos), será necesaria una argumentación más fuerte a favor del desarrollo turístico. Por el contrario, cuando el uso que se le da a un territorio previamente al desarrollo turístico es menor, la necesidad de argumentación puede ser también menor.

Assim, a justificativa para a implantação de projetos de urbanização turística é empregada com maior eficácia

naqueles lugares onde se percebe uma fragilidade mais acentuada no processo de desenvolvimento de uma economia de mercado. Além disso, tais justificativas são amparadas, ainda segundo o autor citado, pela convergência de argumentos "naturalistas" e "economicistas".

O discurso naturalista faz referência aos atributos físico-ambientais de um determinado território, tais como horas de sol, temperatura e proximidade do mar, convertendo-o em um destino "natural" (no sentido da obviedade e da inevitabilidade) para a prática turística. O argumento seguinte, de base economicista, diz respeito aos propagados benefícios econômicos que a prática proporcionaria ao lugar, com o turismo sendo um infalível vetor de incremento da produtividade do território.

Como contra-argumentação aos discursos acima expostos, Santana Turégano (2007, p. 59) afirma:

La visión del desarrollo turístico como un hecho "natural" e inevitable lleva a olvidar que el proceso de urbanización es siempre un proceso social, y se llega a plantear que es el propio suelo el que "per se" tiene vocación (como si fuera un sujeto) de ser convertido en urbanización turística. [...] No es sólo que los argumentos se lleven al terreno de 'lo económico', sino a una determinada visión de la Economía que pretende olvidar que la "economía" no es una ciencia natural y que muchas cuestiones están sujetas a discusión.

Ainda que o debate proposto por Santana esteja circunscrito à realidade espanhola (em específico, o caso das Ilhas Canárias), é possível perceber grande convergência com a situação brasileira. Neste sentido, o Nordeste brasileiro, com seus principais balneários litorâneos localizados, via de regra, em regiões cujo passado é marcado por forte inércia territorial e cujas justificativas estão assentadas justamente em argumentos “naturalistas” e “economicistas”, se converte em caso exemplar para o exposto acima.

Entre os diversos autores que tratam da temática turística, Almeida (2006), ao debater os discursos em defesa da implementação de políticas públicas para o turismo, e Dantas (2007), na sua análise sobre a construção da imagem turística do Nordeste, são alguns dos que identificam o uso dos argumentos acima mencionados.

Segundo Almeida (2006), ao examinar a realidade brasileira:

Se tornó común referirse al turismo, principalmente en los discursos defensores de su implantación, como portador de diversos beneficios en la participación, en la generación de divisas, en la transferencia de utilidades entre las regiones, en el equilibrio de las cuentas externas, en la creación de empleo para las poblaciones residentes, en la atracción de inversiones en infraestructuras, en la preservación del medio ambiente y en la valorización de las identidades y de las especificidades locales. (ALMEIDA, 2006, p. 28).

Para o autor seguinte, a construção do imaginário social do Nordeste está fortemente amparada na difusão de imagens da costa ensolarada, reforçando, assim, a evocação do paraíso tropical do qual Aoun (2005) faz referência.

De fato, seja como discurso de promoção do incremento econômico, seja pela “vocalização turística” pelas belezas naturais, há, nos documentos oficiais, argumentos de bases economistas e naturalistas como justificativas da urbanização turística.

Por outra parte, é fundamental estabelecer as bases para o debate sobre as implicações da urbanização turística, não só pela construção de espaços icônicos no interior de antigas e pequenas localidades em submissão aos desígnios do turismo globalizado, mas sobretudo pelas contradições inerentes a um processo que privilegia interesses hegemônicos em detrimento das necessidades e dos desejos das populações locais.

No turbilhão de transformações decorrentes da ação do capital em espaços antes submetidos, na quase totalidade das relações econômicas e sociais, a uma ordem local, as populações passam a conviver com uma crescente complexificação e especialização produtiva do território. Assim, ao residente caberia se adaptar, quando possível, às vertiginosas mudanças impressas no espaço ou, em um caso extremo, “ser naturalmente varrido ou esmagado” pelo “impulso expansivo do sistema” (MÉSZARÓS, 2008, p. 19).

Contudo, insistentes na sua tentativa de continuar existindo, as populações atuam ora no sentido de exercer protagonismo frente às transformações aventadas, ora no da resistência a tais mudanças, isto tudo convergindo para práticas territoriais (BRANDÃO, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar que o turismo, como atualmente é gestado, promove considerável crescimento econômico nos lugares onde ocorre, tendo se tornado elemento fundamental na geração de superávit e lucro – pelos pontos de vista do Estado e dos agentes econômicos, respectivamente. Mas é preciso admitir, por outro lado, que tal prática não remediou a contento os problemas que tais agentes prometiam debelar, especialmente através da veiculação de discursos que apontam o turismo como um vetor privilegiado de “[...] redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo a inclusão social e gerando mais emprego e renda para a população” (BAHIA, 2011, p. 9).

Ao contrário, o turismo acabou por acentuar alguns problemas preexistentes, como a diferenciação da sociedade por classes, além de instaurar outros, até então inéditos em pequenos povoados e vilas dispersos do litoral nordestino, como a mobilidade da população local e os seus efeitos mais agudos. Entre eles, vale destacar a periferização e, em casos extremos, a favelização, ambos com forte incidência sobre os territórios.

Na esmagadora maioria dos balneários turísticos litorâneos do Nordeste brasileiro, há uma convivência perversa, em todos os sentidos, entre territórios da modernidade, cuja implantação tem no Estado e nos agentes econômicos os seus principais responsáveis, e territórios da precariedade, nos quais as parcelas da população não (ou pouco) beneficiadas pelo turismo se estabelecem.

Emerge dessa constatação a necessidade de refletir sobre os modelos de políticas públicas, de ordenamento territorial e, como parte do anterior, de urbanização turística voltados para a implantação da prática turística como ora se faz nesses lugares do litoral nordestino, bem como sobre os arranjos territoriais daqueles indivíduos e grupos que lidam – espontânea ou compulsoriamente – com o turismo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Geralda de. La creación de regiones turísticas y el desarrollo local en el espacio brasileño. *Cuadernos de Geografía*, Bogotá, n. 15, p. 21-30, 2006.
- ANTON CLAVÉ, Salvador. La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Barcelona, n. 32, p. 17-43, 1998.
- AOUN, Sabáh. *A procura do paraíso no universo do turismo*. Campinas, SP: Papyrus, 2005.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 11-74.
- BAHIA. Secretaria do Turismo. *Estratégia turística da Bahia: o terceiro salto 2007-2016*. Salvador: Secretaria do Turismo, 2011.
- BARRETO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. Campinas, SP: Papyrus, 2003.
- BENI, Mario. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac, 1998.
- BEZERRA, Márcia Maria de Oliveira. *Turismo e financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais*. Campinas: Papyrus, 2005.
- BOULLÓN, Roberto C. *Os municípios turísticos*. Bauru, SP: Universidade do Sagrado Coração, 2005.
- BRANDÃO, Pamela de Medeiros. *Análise da rede política do turismo brasileiro*. 2010. 215 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
- BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. Refletindo sobre as políticas públicas para o turismo em Cancún: um exemplo a ser seguido? In: CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de; SELVA, Vanice Santiago Fragoso (Org.). *Turismo, políticas públicas e gestão dos ambientes construídos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2012. p. 117-140.
- _____. *Territórios do turismo, territórios de todos? Um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil*. 2013. 304 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Regulamento operacional: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Fase II. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, [200?].
- _____. *Relatório Final de Projeto: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Primeira Fase. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.
- BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro de 1966. Brasília, DF: Casa Civil, 1966.
- _____. Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986. Brasília, DF: Casa Civil, 1986.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2004.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.
- _____. *Introdução à regionalização do turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.
- _____. *Turismo no Brasil 2011-2014*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.
- CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas em turismo no Brasil. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 3, n. 1-2, p. 97-109, 2000.

- CASIMIRO FILHO, Francisco. *Contribuições do turismo à economia brasileira*. 2002. 220 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências, com ênfase em Economia Aplicada, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.
- CLARK, David. *Introdução à geografia urbana*. São Paulo: Difel, 1985.
- CORIOLOANO, Luzia Teixeira; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. *Turismo e geografia: abordagens críticas*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2005.
- COSTA, Wanderley Messias da. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 55-59.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Políticas de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2002.
- _____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. *Geosul*, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005.
- _____. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amalia; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 337-350.
- DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Imaginário social nordestino e políticas de desenvolvimento do turismo no Nordeste brasileiro. *GEOSP*, São Paulo, n. 22, p. 9-30, 2007.
- FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. *A inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo*. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- FERREIRA, Larissa da Silva; GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Organização das políticas públicas de turismo no Brasil e no Rio Grande do Norte. *Revista da Anpege*, Goiânia, v. 7, n. 7, p. 49-59, 2011.
- FONSECA, Maria Aparecida Pontes da; COSTA, Ademir Araújo da. A racionalidade da urbanização turística em áreas deprimidas: o espaço produzido para o visitante. *Mercator*, Fortaleza, v. 3, n. 6, p. 25-32, 2004.
- HIERNAUX-NICOLÁS, Daniel; LINDÓN VILLORIA, Alicia. Reforma del Estado y políticas territoriales. *Revista Ciudades*, Puebla, n. 9, p. 15-21, 1991.
- HIERNAUX-NICOLÁS, Daniel; WOOG, Manuel Rodríguez. Las ciudades del turismo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, v. 36, n. 145, p. 13-25, 1991.
- JUDD, Dennis R. El turismo urbano y la geografía de la ciudad. *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. 29, n. 87, p. 51-62, 2003.
- MÉSZARÓS, István. O desafio e o fardo do tempo histórico. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 7, n. 13, p. 17-33, 2008.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Para pensar uma política nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 43-47.
- MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p 13-24, 2002.
- NOIA, Angye Cássia; VIEIRA JR., Astor; KUSHANO, Elizabete Sayuri. Avaliação do Plano Nacional de Turismo: gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. *Cultur*, Ilhéus, v.1, n. 1, p 23-38, 2007.
- PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 197-213, 2010.
- PEREIRA JUNIOR, Airtton Nogueira. Turismo e desenvolvimento regional. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 224-229.
- PILAGALLO, Oscar. *A História do Brasil no século XX (1980-2000)*. São Paulo: Publifolha, 2009.
- ROCHA, Jhonattan Souza da; ALMEIDA, Noslin de Paula. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). *Turismo e Sociedade*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 105-116, 2008.
- RODRIGUES, Adyr Balastrieri. Percalços do planejamento turístico: o Prodetur-NE. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 147-162.
- _____. Turismo e territorialidades plurais: lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, Amalia; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 297-315.
- SANTANA TURÉGANO, Manuel Ángel. Turismo, economía y planificación urbana: una relación compleja. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, La Laguna, v. 5, n. 1, p. 53-67, 2007.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- SANTOS, Theresa Carvalho. Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial. In: BRASIL.

Ministério da Integração Nacional. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 49-54.

SILVA, Gerardo Alberto. *Turismo de massas e urbanização turística no litoral Atlântico-Sul da América Latina: o desenvolvimento de uma rede de cidades turísticas balneárias a partir do turismo argentino de verão*. 1997. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

SILVA, Maria da Glória Lanci da. *Cidades turísticas: identidades e cenários de lazer*. São Paulo: Aleph, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TORRES, Rebecca. Cancun's tourist development from a Fordist spectrum of analysis. *Tourist Studies*, London, v. 2, n. 1, p. 87-116, 2002.

Artigo recebido em 2 de agosto de 2013
e aprovado em 18 de setembro de 2013.

Estado e desenvolvimento no Brasil: notas a partir do setor elétrico brasileiro

*Deborah Werner**

* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
deborah_werner@hotmail.com

Resumo

A proposta do presente artigo é analisar as transformações no setor elétrico brasileiro, desde a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica, na década de 1960, até os anos recentes, em que vigora o marco regulatório de 2004. O intuito é compreender as dinâmicas setoriais a partir da intervenção do Estado e da relação com o padrão de acumulação vigente no país.

Palavras-chave: Estado. Setor elétrico brasileiro. Inserção periférica.

Abstract

This paper aims to analyse the Brazilian electricity sector, since the consolidation of the public productive sector of electricity, in the 1960's and until recent years, when the regulation was established in 2004. The objective is to understand the dynamics within the sectors brought about by State intervention and their relationship with the prevailing accumulative pattern of the country.

Keywords: *State, Brazilian electricity sector, Peripheral participation on international trade.*

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é analisar o setor elétrico brasileiro, desde a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica, com a criação da Eletrobras, até os anos recentes, após a reestruturação em que vigora o marco regulatório de 2004. O intuito é compreender as transformações a partir da intervenção do Estado e da relação com o padrão de acumulação vigente no país. O trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdutória.

A primeira parte trata da consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica relacionada à necessidade de expansão para atender ao projeto de industrialização do período desenvolvimentista (1930-1980). Na segunda parte serão discutidos os principais aspectos da reforma realizada na década de 1990, balizada por princípios neoliberais, que tiveram como características o abandono do planejamento setorial e a prevalência de um modelo de mercado.

A terceira parte irá apresentar o “novo marco regulatório do setor elétrico”, ou seja, as alterações legais e institucionais de 2004, de modo a discutir a retomada do papel do Estado no planejamento setorial. Na quarta parte serão feitas algumas considerações acerca da configuração setorial resultante da reestruturação e seu vínculo com o novo padrão de acumulação vigente no país, a partir dos anos neoliberais. A quinta e última parte foi guardada para as considerações finais.

O PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA E O SETOR PRODUTIVO ESTATAL DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL

O início do desenvolvimento do setor elétrico brasileiro contou com o impulso dado pelas empresas estrangeiras instaladas no país, que aplicaram recursos financeiros e tecnológicos na geração, transporte e utilização da energia elétrica. Essas empresas tinham ampla liberdade de atuação devido à baixa

participação do Estado na economia e à insuficiente legislação sobre o tema.

Apesar da existência de inúmeras empresas de pequeno porte em todo o país voltadas para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, apenas duas, controladas por interesses transnacionais, definiram a estrutura de produção e distribuição da energia elétrica no país até a década de 1950: a Brazilian Traction, Light and Power (Light), empresa canadense que iniciou sua atuação no Brasil em 1897, e a American Foreign Power Company (Amforp), empresa norte-americana, com projetos no Brasil a partir da década de 1920 (CACHAPUZ, 2006; MIELNIK; NEVES, 1988).

A predominância do capital estrangeiro no setor elétrico viria a ser considerada uma ameaça ao bom desempenho do projeto nacional de industrialização, que emergiu com a Revolução de 1930, dada a dependência do setor das duas empresas estrangeiras. Assim, o Estado iniciou a institucionalização do setor elétrico em bases estatais, o que se consolidou com a criação da Eletrobras, em 1962, resultando em profundas transformações no setor elétrico brasileiro.

As primeiras intervenções do setor público na esfera da produção de energia elétrica datam das décadas de 1930 e 1940 e decorreram de motivações regionalistas, sem obedecer a nenhum planejamento centralizado. No entanto, diante da insatisfação quanto à atuação das concessionárias estrangeiras Light e Amforp, foram empreendidas medidas bem-sucedidas de intervenção em alguns estados.

Apesar dessas iniciativas de intervenção do Estado, o período foi marcado predominantemente pela regulamentação do setor, a partir do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), marco da institucionalização do setor elétrico brasileiro em bases estatais. Com o código, a União passou a legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia elétrica, antes a critério dos estados, municípios e distrito federal. O aparato legal conferiu ao poder público instrumentos de controle e incentivo ao aproveitamento industrial da água,

inclusive o hidrelétrico, com vistas ao uso racional dos recursos hídricos.

O Código de Águas veio organizar o “movimento automático de mercado”, que envolvia os dois grupos monopolistas, Light e Amforp, como salienta Vieira (2007). Este autor atesta que o modo de acumulação pelo qual o setor elétrico se organizava conduzia ao agigantamento do cartel que já dominava efetivamente o setor e colocava em risco a capacidade do novo modo de acumulação, a industrialização. Já de acordo com Lemos (2007), o Código de Águas tenta romper com a estrutura da indústria de energia elétrica, que propiciou enorme liberdade ao monopólio das empresas estrangeiras e acarretou a oposição delas ao novo aparato legal¹.

Durante o governo constitucional de Vargas (1934-1937), a aplicação do código permaneceu suspensa, tanto por questionamentos referentes à sua constitucionalidade, quanto pelas dificuldades de sua regulamentação, que sofreu resistência por parte das empresas estrangeiras. Com a implantação do Estado Novo, em 1937, se intensificou a intervenção do Estado na economia, ao instituir um regime plenamente autoritário e centralizador. A Constituição de 1937 atribuiu ao poder público funções mais complexas e ativas, assegurando ao Estado o direito de intervir diretamente nas atividades produtivas para suprir as deficiências da iniciativa privada (DRAIBE, 2004).

No que se refere ao setor elétrico, a nova Carta legal proibia explicitamente qualquer novo aproveitamento hidráulico por empresas estrangeiras ao determinar que o uso das águas só fosse concedido a brasileiros e empresas constituídas por acionistas brasileiros, e não apenas organizadas no

Em decorrência do crescimento do país, a produção de energia elétrica ocorreu em descompasso com o aumento do consumo

Brasil, como mencionava a Constituição de 1934 (CACHAPUZ, 2006). A despeito da nova carta constitucional, a intervenção do Estado Novo no setor elétrico foi basicamente voltada à organização das atividades desenvolvidas pelas concessionárias particulares e seu enquadramento nas orientações estabelecidas pelo Código das Águas.

Em decorrência do crescimento do país, a produção de energia elétrica ocorreu em descompasso com o aumento do consumo, o que levou à crise de suprimento de energia na década de 1940 (CACHAPUZ, 2006; BURATINI, 2004).

Apesar dos esforços para evitá-la, ficava evidente a necessidade de medidas efetivas de planejamento. O Estado Novo não instituiria o setor produtivo estatal de energia elétrica, uma vez que, a despeito do caráter centralizador e da institucionalização de mecanismos de intervenção, ainda era acirrado o debate no interior do governo sobre o papel apropriado do Estado na intervenção da economia.

No entanto, algumas iniciativas pioneiras, decorrentes da insatisfação quanto à atuação das concessionárias privadas, marcaram a primeira metade da década de 1940 e podem ser consideradas embrionárias do modo como se consolidou o setor produtivo estatal de energia elétrica. Entre elas, a criação, no âmbito de estados, da Comissão Estadual de Energia Elétrica, no Rio Grande do Sul, em 1943, e da Empresa Fluminense de Energia Elétrica, no Rio de Janeiro, em 1945; e, no plano federal, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945, para abastecer o Nordeste do país, a partir da UHE Paulo Afonso. Essas intervenções legitimaram a necessidade de planejamento, coordenação e estabelecimento do setor produtivo estatal de energia elétrica, o que resultaria na criação da Eletrobras (BURATINI, 2004).

Em linhas gerais, durante o primeiro governo Vargas (1930-1945), o setor elétrico continuou

¹ Entre as diversas inovações, o código estabeleceu diretrizes que salvaguardavam os interesses nacionais, como o fato de que as concessões só poderiam ser atribuídas a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil. Apesar de ter abstraído as termelétricas, o código foi bastante abrangente, uma vez que, em 1934, 80% da capacidade instalada já correspondia à fonte hidráulica.

marcado pelo predomínio das empresas privadas estrangeiras, que respondiam por dois terços do suprimento de energia elétrica do país. De acordo com Mielnik e Neves (1988), a estrutura de produção de energia hidrelétrica dos grupos estrangeiros se desenvolvia segundo a racionalidade da empresa privada, de modo que novos investimentos só se justificariam na perspectiva de mercado compensador. A despeito da expansão do mercado, as empresas achavam insatisfatória a margem de autofinanciamento oferecida pelas tarifas de energia elétrica.

A insatisfação crescente com relação à organização institucional do setor elétrico se intensificou ao longo dos anos 40. As condições de outorga das concessões, os desmesurados aumentos das tarifas, a qualidade dos serviços, que acarretou racionamentos, e o elevado montante das remessas de lucros das empresas estrangeiras ao exterior somaram-se ao processo de redemocratização do país e ao término da Segunda Guerra Mundial (BURATINI, 2004).

A partir da segunda metade da década de 1940, acirrou-se o debate sobre a orientação para o desenvolvimento econômico do país, polarizado por duas correntes, que, com algumas divergências internas a cada uma delas, eram marcadamente distintas. A corrente desenvolvimentista era favorável a uma industrialização acelerada e defensora de uma maior intervenção do Estado na economia, tanto em áreas de infraestrutura, quanto em setores nos quais o capital privado não dispusesse de condições para atuar. Propunha, inclusive, a encampação das empresas estrangeiras e pretendiam materializar o salto para a industrialização pesada, constituindo o setor de bens de produção, sob a liderança da empresa pública. A outra corrente era composta pelos liberais, ou “privatistas”. Era contrária ao incentivo do Estado à indústria nacional, defendia a vocação agrícola do país, bem como a atuação do capital estrangeiro, e atribuía

ao Código de Águas a responsabilidade pela estagnação do setor elétrico (CACHAPUZ, 2006).

A insatisfação crescente com relação à organização institucional do setor elétrico se intensificou ao longo dos anos 40

Nesse sentido, as transformações pelas quais passou a economia brasileira no período levaram a uma gradual perda de importância do setor tradicional da economia e à formação e/ou ao rápido crescimento dos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital e insumos básicos, que apresentam um coeficiente de demanda por energia elétrica bem superior ao tradicional, o que provocou a brusca elevação do consumo. Ressalta-se, ainda, o incremento na demanda de energia elétrica provocado pelo acelerado processo de urbanização associado à industrialização e pela ampla difusão de bens de consumo duráveis, sobretudo eletrodomésticos. Destacam-se no crescimento a indústria de transformação nos setores de material elétrico, material de transporte e metalurgia (VIANNA; VILLELA, 2005).

Essa conjugação de fatores levou o balanço energético no período do pós-guerra de uma posição superavitária a uma situação deficitária, tendo como consequência uma crise de grandes proporções na oferta energética² no país, com problemas sérios não só para o conjunto da economia como para consumidores individuais. Sentida principalmente no Sudeste, essa crise estendeu-se por toda a década de 1950 até os primeiros anos da seguinte.

Assim, as primeiras alterações no que diz respeito à intervenção estatal no setor de energia elétrica remontam ao governo Dutra. Apesar da orientação liberal desse governo, menos entusiasta da intervenção do Estado no processo de industrialização, o setor elétrico viria a ser influenciado tanto pela política macroeconômica, que acabava por acarretar

² A esse respeito registram-se os racionamentos nas áreas de concessão das principais empresas do país, como em São Paulo, na área da Light, nos anos 1950 a 1954, e nos anos 1959, 1963 e 1964; na área da Rio Light, nos anos de 1950 a 1955 e 1963, 1964 e 1967; na área da CPFL, nos anos de 1951 a 1953; e na área da Companhia Brasileira de Energia Elétrica (Niterói), nos anos de 1950 a 1955, de 1962 a 1964 e em 1967 (PAVÃO NETTO, 1977 apud BURATINI, 2002).

efeitos na indústria nacional, quanto pela Constituição de 1946, que restabeleceu a democracia no país e confirmou a ação intervencionista do Estado, conforme Draibe (2004).

Esta autora aponta que, com relação ao planejamento, a gestão Dutra foi marcada por duas iniciativas: o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) e a Missão

Abbink. O Plano Salte é considerado o primeiro grande esforço de racionalização e planejamento do desenvolvimento econômico no país, a despeito de outros planos realizados no Estado Novo. Dos investimentos que couberam à eletricidade, 60% representavam o aporte do governo federal à Chesf para a construção de Paulo Afonso e de outras hidrelétricas. O restante seria destinado ao auxílio às empresas públicas, órgãos públicos e departamentos estaduais para a elaboração de um plano nacional de eletrificação, à eletrificação rural e à indústria pesada de equipamentos elétricos. O capital privado financiaria a maior parte das iniciativas relacionadas à energia elétrica, de modo que ao Estado caberia papel suplementar (CACHAPUZ, 2006).

A versão do plano aprovada no Congresso em 1950 suprimiu a verba prevista para investimentos na indústria pesada de equipamentos, necessidade apontada pela Comissão da Indústria de Material Elétrico desde 1944 e único item verdadeiramente industrializante do Plano Salte, concebido sem nenhuma pretensão de transformar os parâmetros industriais do país (DRAIBE, 2004).

Com relação à Missão Abbink, que tinha um viés privatista, seus resultados concretos foram praticamente nulos, de modo que nenhum projeto proposto foi realizado e nenhum empréstimo ou financiamento foi liberado para sua execução. O maior mérito da Missão Abbink foi a realização de um amplo diagnóstico dos problemas estruturais da economia brasileira.

O segundo governo Vargas (1951-1954), ao suceder Dutra, aprofundou a intervenção direta estatal no setor de energia elétrica. Conforme Draibe (2004), a

volta de Vargas ao poder trouxe o retorno das aspirações à aceleração da industrialização como condição para o progresso social e autonomia nacional.

Na concepção varguista de desenvolvimento capitalista, a industrialização foi concebida como um processo rápido e concentrado no tempo decorrente de um bloco de inversões públicas e privadas em

infraestrutura e indústria de base.

Caberia à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico nesse processo. Ainda, conferia destaque para a organização de um sistema de financiamento apoiado, de um lado, na criação de um banco estatal central e de bancos regionais, e de outro, na ampliação e racionalização da arrecadação tributária, como forma de dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo dos investimentos públicos e privados.

Por último, uma forma de articulação da economia ao capitalismo internacional, indicando condições preferenciais para a entrada do capital externo nas áreas prioritárias de investimentos e limites à remessa de lucros (DRAIBE, 2004). É desse período a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que revelariam sua importância a médio prazo, no sentido de ajudar a construir um país que se modernizava, “deixando para trás outro, que bocejava” (VIANNA;VILLELA, 2005, p. 29).

Vargas estabeleceria as bases da industrialização a partir de investimentos estatais em infraestrutura e da implantação de indústrias de base. Os investimentos em infraestrutura, transporte e energia mais uma vez se estabeleceram como metas centrais (DRAIBE, 2004). Quanto ao setor elétrico, o segundo governo Vargas foi marcado pelas profundas alterações no desenvolvimento do setor em decorrência do viés nacionalista impresso às políticas do período. No que se refere à institucionalização do setor produtivo estatal de energia elétrica, o período é considerado um divisor de águas.

Vargas estabeleceria as bases da industrialização a partir de investimentos estatais em infraestrutura e da implantação de indústrias de base

Em mensagem programática de 1951, Vargas defendeu a participação do Estado na produção de energia elétrica, posição baseada no desempenho das grandes concessionárias estrangeiras, que, embora obtendo lucros em suas atividades, não respondiam satisfatoriamente ao aumento da demanda, e das empresas privadas de menor porte, de capital nacional, que, dispondo de estreita base financeira, não eram capazes de mobilizar recursos suficientes para realizar investimentos elevados e de longa maturação. Portanto, as empresas públicas estaduais e federais cumpriam o papel de fazer com que a oferta de energia precedesse e impulsionasse a demanda.

Em favor da alternativa estatal, Vargas argumentava que o ingresso de capitais externos se revelava aquém das expectativas e que, nesse sentido, o mais aconselhável seria a cooperação técnica e financeira internacional, de caráter público. Seriam os investimentos do Estado que promoveriam as condições propícias e necessárias para o afluxo de capitais privados nos setores de energia e transporte. De acordo com Draibe (2004), o desenvolvimento da geração de energia elétrica, a ampliação e modernização da distribuição e a revisão de tarifas e contratos de concessão eram considerados imperativos do programa de governo.

Em continuidade às ações de planejamento, destacou-se, no segundo governo Vargas, a constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico (CMBEU), decorrente de contatos entre autoridades americanas e brasileiras ainda em 1950, cuja finalidade era definir fontes de financiamento para os setores de infraestrutura. De acordo com Draibe (2004), a importância da comissão para o sucesso do projeto de desenvolvimento de Vargas se relacionava ao fato de assegurar o financiamento de projetos que permitiriam superar os gargalos de infraestrutura econômica do país, assim como proporcionar a ampliação dos

fluxos de capitais dirigidos ao Brasil, graças aos investimentos diretos ou a novos empréstimos junto àquelas instituições.

Os avanços alcançados no segundo governo Vargas [...] foram de crucial importância para a estruturação e a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica

projetos de transportes, 33% para os de energia e pouco mais de 6% para os gastos relativos à indústria, maquinaria agrícola e armazenamento. Não só priorizaram as questões relacionadas ao transporte e energia, como, no que tange ao último, todos eram relacionados à energia elétrica (CACHAPUZ, 2006; DRAIBE, 2004).

Ao governo caberia, além de suas funções reguladoras e supervisoras, um caráter suplementar – dada a confiança nos empreendimentos privados – sempre que a iniciativa privada demonstrasse desinteresse ou se mostrasse relutante em investir nos projetos necessários ao desenvolvimento econômico do país. Isso se explica pelas bem-sucedidas intervenções ocasionadas na década de 1940. Os trabalhos da comissão se encerraram em dezembro de 1953, de modo que seus técnicos viriam a ocupar, posteriormente, as equipes do BNDE, que ficaram responsáveis em dar prosseguimento à implementação dos projetos. Alguns dos membros das equipes mencionadas viriam a ser os planejadores do plano de metas de Juscelino Kubitschek.

Os avanços alcançados no segundo governo Vargas, a despeito das divergências internas do próprio governo, foram de crucial importância para a estruturação e a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica nos anos seguintes. As bases financeiras do investimento público foram ampliadas a partir da criação do BNDE, em 1952, e do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE). Os estudos realizados tanto pela CMBEU quanto

Apesar de sua abrangência, o diagnóstico se restringiu a três setores: agricultura, transporte e energia, com destaque para os dois últimos (LEMOS, 2007). Os recursos foram distribuídos da seguinte forma: 60% para

pela assessoria econômica, vinculado à Presidência, permitiram um planejamento capaz de superar a crise de oferta de energia que se abateu na economia na primeira metade da década de 1950. Desse modo, seriam as ações estabelecidas no segundo governo Vargas que determinariam a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica.

O Plano Nacional de Eletrificação (PNE), de 1954, expressou a política setorial do período e defendeu a participação majoritária do Estado na geração e transmissão de energia elétrica. De acordo com Buratini (2004), isso se justifica, pois a fonte hidráulica, opção tida como a melhor para o país em decorrência da disponibilidade de recursos hídricos, requer elevados investimentos iniciais e maiores prazos no processo de maturação. Essas condições geram incertezas sob a lógica privada, o que faz com que apenas o Estado seja capaz de garantir antecipadamente a expansão do parque gerador. Com relação ao segmento da distribuição de energia elétrica, em que os prazos de maturação e investimentos mínimos são menores, seria possível a atuação de empresas privadas.

O Plano Nacional de Eletrificação não foi aprovado no Congresso. No entanto, foi fundamental para orientar a estruturação e expansão do setor elétrico que se verificou, principalmente, na década de 1970, ápice da expansão em bases estatais. Considerando a recomendação do PNE quanto à necessidade da atuação do Estado no segmento da produção de energia elétrica, era necessária a criação de novos instrumentos administrativos, que viriam com o quarto projeto, nº 4.277, referente à criação da Centrais Elétricas Brasileiras S.A, a Eletrobras.

As atribuições da empresa pública de âmbito estatal, que tinha papel central no plano de industrialização varguista (DRAIBE, 2004), envolviam a execução do PNE sob responsabilidade do

governo federal. Sua atuação se daria diretamente ou por intermédio de subsidiárias e empresas que a ela viessem a se associar. A partir da divisão de trabalho estabelecida, caberiam às empresas públicas estaduais já em curso os investimentos na construção de usinas e sistemas de transmissão, e a esfera federal se ocuparia do apoio técnico e do financiamento, além da iniciativa de grandes projetos.

Com relação aos capitais privados, em particular o estrangeiro, foram definidas novas posições no que se refere à atuação nas atividades de geração, transmissão e distribuição, sob a égide da política de nacionalização progressiva da geração e transmissão. A intervenção maciça do Estado explicava-se pela necessidade de romper com o monopólio estabelecido na indústria energética brasileira, além do fato de se tratar de um setor que requer altos níveis de capital fixo e lento processo de maturação, o que não condiz com a lógica de rentabilidade dos investimentos privados (DRAIBE, 2004).

A partir de Juscelino Kubitschek, o capital estrangeiro torna-se a principal base de financiamento da industrialização brasileira, momento em que ocorre a conversão definitiva do setor industrial e das suas empresas em unidades-chave do sistema, com a implantação dos ramos automobilístico, construção naval, mecânica pesada, cimento, papel e celulose, e a triplicação da capacidade da siderurgia. Para tanto, o Estado promoveu um vasto programa de construção e melhoramento da infraestrutura de rodovias, produção de energia elétrica, armazenamento de silos, portos, além de viabilizar o avanço da fronteira agrícola “externa” a partir de Brasília e da rodovia Belém-Brasília. Sua política desenvolvimentista foi expressa no plano de metas, responsável pela instalação recorde dos setores mais modernos e dinâmicos da indústria brasileira, controlados em grande parte pelo capital estrangeiro (OLIVEIRA, 2008).

A partir da divisão de trabalho estabelecida, caberiam às empresas públicas estaduais já em curso os investimentos na construção de usinas e sistemas de transmissão

Dentre os objetivos do plano de metas destacavam-se a necessidade de abolir os pontos de estrangulamento da economia, mediante inversões na infraestrutura, a cargo do Estado, em setores não atrativos ao capital privado, e de expandir a indústria de base e de bens de consumo duráveis, o que contaria com o estímulo aos investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Ainda, o Estado deveria criar condições econômicas, financeiras, sociais e políticas favoráveis ao pleno desenvolvimento da livre iniciativa.

Considerados investimentos primordiais, os setores de energia e transporte foram contemplados com 43% do total a ser investido. O objetivo era expandir a capacidade elétrica do setor em 2.447 MW, passando de 3.148 MW, em 1955, para 5.595 MW, em 1961. Seus resultados foram extremamente satisfatórios, uma vez que, em fins da década de 1960, a potência instalada alcançou 4.777.000 kW, ou seja, 87,6% do total previsto no projeto inicial. Em 1965, foi alcançada a marca de 7.411.000 kW, correspondente a 89,6% do estipulado para aquele ano (CACHAPUZ, 2006).

Concomitantemente às ações do Estado no que se refere ao planejamento, o projeto de criação da Eletrobras, elaborado em 1953, permanecia em tramitação no Congresso, de modo a sofrer fortes pressões, tanto contrárias quanto favoráveis. A despeito dos segmentos contrários do empresariado e de deputados ligados à defesa do capital estrangeiro no país, a criação da Eletrobras recebeu apoio de políticos, técnicos, engenheiros, jornalistas, militantes, trabalhadores e estudantes, que endossavam a corrente nacionalista, o que representou a pressão da opinião pública ao projeto. O estatuto da Eletrobras foi publicado no Diário Oficial, em 16 de maio de 1962. No entanto, apesar da solução de se criar uma estatal, Jânio Quadros vetaria parcialmente o projeto, excluindo a formação da indústria estatal de material elétrico.

Mielnik e Neves (1988) destacam que a constituição da empresa pública não significaria um obstáculo à iniciativa privada, mas apenas um rearranjo de

posições, uma vez que caberia ao Estado assumir a esfera da geração e da transmissão, e às empresas privadas, a esfera da distribuição. Em decorrência das novas atribuições do Estado no que tange aos investimentos no setor, a partir de grandes centrais elétricas e extensas redes de transmissão, a Eletrobras seria o instrumento de ação prática requerida para atender às novas necessidades.

Como órgão de planejamento setorial, em escala nacional, a empresa se encarregou da definição de planos de expansão do sistema de energia elétrica do país, de modo que, a partir de sua criação, consolidou-se o processo de intervenção direta do Estado no setor. Com a empresa estatal foi estabelecida uma divisão do trabalho entre o Estado e a iniciativa privada, em que o primeiro se voltava primordialmente para a expansão do parque gerador, e a segunda, formada por empresas nacionais e estrangeiras, se ocupava de investimentos na área de distribuição de energia elétrica, o que se mostrou vantajoso para as empresas privadas (MIELNIK; NEVES, 1988). No ano de criação da Eletrobras, a capacidade instalada no Brasil era de 5.729.000 kW, sendo 34% do total controlado pela Light, e 9% controlado pela Amforp.

Paralelamente ao debate sobre a Eletrobras, ganhava espaço a criação do Ministério das Minas e Energia, ideia concebida ainda no segundo governo Vargas (CACHAPUZ, 2006). A instituição do ministério tornava-se cada vez mais iminente ante a complexidade das atividades desenvolvidas pelo conjunto do setor energético e acabou ocorrendo em 1960³.

Em termos gerais, o período entre as décadas de 1940 e 1960 caracterizou-se pela expansão do setor elétrico a partir da afirmação das empresas públicas. Inúmeras iniciativas de abertura de empresas estaduais ocorreram entre as décadas de 1940 e 1960, que, somadas à criação de empresas federais, permitiram que o monopólio conferido

³ Em julho de 1960, por meio da Lei nº 3.782, Juscelino Kubitschek criou o ministério, com as atribuições do estudo e despacho de todos os assuntos relacionados à produção mineral e à energia.

às empresas estrangeiras fosse rompido a partir da intervenção do Estado. No decênio 1952-1962, a participação das empresas públicas na capacidade instalada passou de 6,8% para 31,3%, enquanto a das concessionárias privadas, com destaque para as estrangeiras monopolistas, caiu de 82,5% para 55,2%. O restante foi ocupado por autoprodutores, que tiveram sua participação inalterada no período.

As bases financeiras que permitiram a expansão do setor elétrico estatal foram alcançadas com o estabelecimento de fontes de recursos próprios, o IUEE e o FFE, e a criação do BNDE, que viabilizaram a expansão do setor e a formação do sistema interligado nacional (BURATINI, 2004). Assim, a criação da Eletrobras propiciou a consolidação do planejamento de longo prazo e do sistema interligado estatal, pois, a partir da efetiva constituição da estatal, o setor elétrico passou por um reordenamento institucional em que o planejamento, até então regional e assimétrico, adquiriu uma feição mais definida e sistematizada, tanto institucionalmente quanto em termos hierárquicos.

A partir de 1965, já sob o regime militar, as instituições coordenadoras do setor de energia elétrica seriam consolidadas, conformando a estrutura básica do setor elétrico, que perduraria até a reestruturação setorial dos anos de 1990. Com a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica, a expansão da capacidade instalada no país passaria de 5.728 kW, em 1962, para 42.860 kW, em meados da década de 1980 (CACHAPUZ, 2006).

A grande arrancada na expansão guarda seus determinantes com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1967), capaz de superar a estagnação econômica através da estabilização de preços e reformas estruturais referentes ao sistema financeiro, tributário e ao mercado de trabalho. A queda da inflação, os ajustes externos e os mecanismos de financiamento concederam as bases para que,

no âmbito do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), o governo engendrasse reformas institucionais e programas de investimento público capazes de promover o que seria denominado “Milagre Econômico Brasileiro”, com taxas médias de crescimento anual da economia de 11%, no período 1967-1973 (HERMANN, 2005).

A análise do setor elétrico revela que o Estado se constituiu, na prática, como o principal agente propulsor do processo de ampliação das atividades de energia elétrica no período desde a criação da Eletrobras até a década de 1980. Sua predominância já se revelara claramente em fins da década de 1950, quando já atuavam as estatais federais Chesf e Furnas, e as estaduais Cemig e CEEE, entre outras. Estas últimas se consolidaram com a encampação da Amforp, em 1964, e do Grupo Light, em 1979, quando ocorreu a completa nacionalização do setor elétrico (CACHAPUZ, 2006).

O processo de encerramento das atividades das companhias estrangeiras levou à drástica redução do segmento do setor elétrico controlado pelo capital privado, pois o limitou à atuação das concessionárias privadas nacionais. Essas empresas possuíam, na década de 1980, um parque gerador diminuto e não dispunham de recursos para os investimentos necessários para a modernização das atividades de geração, transmissão e distribuição⁴. A despeito da legislação setorial não prever a estatização do setor, na prática, a atuação das estatais acabou por levar a esse resultado.

A partir de meados da década de 1970, as condições financeiras do setor elétrico, que propiciaram a expansão no período anterior, foram revertidas à medida que o setor passou a ser subordinado à política econômica vigente no período. A prioridade

A partir de 1965, já sob o regime militar, as instituições coordenadoras do setor de energia elétrica seriam consolidadas

⁴ Conforme Buratini (2004), com relação à participação do Estado na potência instalada em geração, se, em 1940, a participação dos agentes privados era de 88%, dos agentes públicos era de 4% e dos autoprodutores era de 8%, em 1980, o setor privado responderia por 1%, o setor público, por 90%, e os autoprodutores, por 9%.

era a administração da dívida e do balanço de pagamentos, assim como o controle inflacionário, o que impunha restrições à elevação da tarifa real.

Para superar as limitações impostas pela redução da participação dos recursos internos na estrutura de financiamento do setor elétrico, a estratégia adotada privilegiou cada vez mais a captação de recursos extrasetoriais, para manter a expansão requerida pelas projeções do governo no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Daí o aumento da participação dos financiamentos externos, visto que a parcela correspondente aos recursos extrasetoriais provenientes exclusivamente da esfera governamental manteve a tendência de queda. O endividamento internacional viria a agravar a situação das contas externas quando da elevação dos juros americanos, em 1979, sob a política do dólar forte. Ao serem reduzidas as possibilidades de geração interna de recursos, o setor se tornou cada vez mais dependente de recursos extrasetoriais, com ênfase no financiamento externo. Tal situação fez com que o país, num cenário de queda da liquidez externa e elevação das taxas de juros internacionais, desembocasse, na década de 1980, em uma crise financeira sem precedentes.

A CRISE DA DÉCADA DE 1980 E AS REFORMAS NEOLIBERAIS DA DÉCADA DE 1990

A partir da década de 1980, o setor foi submetido às prerrogativas macroeconômicas, servindo tanto à política inflacionária quanto ao processo de captação de recursos externos. Nesse contexto, o setor passou a ter dificuldades para gerar recursos internos pela restrição tarifária imposta pela política inflacionária, bem como pelos projetos de geração e transmissão, que, apesar de não serem

implementados, foram utilizados como fonte de captação de recursos externos para realizar os ajustes no endividamento externo. Deste modo, além da

contração tarifária imposta para atender à política anti-inflacionária e dos conflitos entre a esfera federal e a estadual – decorrentes da estratégia de centralização adotada pelo governo –, na medida em que se agrava-

vam as dificuldades no balanço de pagamentos, quando da elevação dos preços do petróleo e aumento das taxas de juros internacionais, o setor elétrico foi progressivamente capturado pela política econômica e tornou-se, através das empresas estatais, um captador de recursos para a administração do balanço de pagamentos. Tanto a restrição à elevação das tarifas reais quanto a crescente captação de recursos externos levaram à deterioração econômica, financeira e institucional do setor elétrico, que culminaria, na década de 1990, no processo de reestruturação, sob influência neoliberal.

Assim, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro nos anos 80 acarretou profundas transformações no setor produtivo estatal de energia elétrica, uma vez que legitimou as privatizações na década seguinte, as quais levaram ao fim do monopólio estatal na oferta energética. O processo de privatização do setor elétrico se insere nas reformas do Estado, baseadas nas prerrogativas neoliberais do Consenso de Washington, que legitimariam a ideologia de Estado mínimo e a ineficiência da instituição diante da necessidade de coordenar a economia.

O consenso estabelece um receituário de reformas para os países periféricos, que deveriam sanear suas contas e estabelecer mecanismos de regulação das atividades econômicas, nas quais o Estado teria participação reduzida. O resultado foi o intenso processo de privatizações das empresas públicas em setores de infraestrutura e serviços, considerados estratégicos no período desenvolvimentista.

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro nos anos 80 acarretou profundas transformações no setor produtivo estatal de energia elétrica

De acordo com Vieira (2007), o período das grandes reformas de corte liberalizante promoveria a mercantilização da energia elétrica, rompendo com o caráter de antimercadoria⁵ atribuído ao insumo marcado pela atuação estatal na oferta de energia elétrica, segundo os princípios consagrados pelo Código de Águas, de 1934. No entanto, tal medida não se justifica pela crise financeira setorial, pois ela fora superada na primeira metade da década de 1990. Ainda em 1987, o governo criou a Revisão Institucional do Setor Elétrico (Revise), com o objetivo de rever o modelo institucional do setor elétrico. O foco era a maior exploração da iniciativa privada, buscando formas de atração para a sua atuação, e reformulação da estrutura institucional e política do setor para a solução de problemas diagnosticados.

O princípio norteador da Revise era a reestruturação do setor elétrico com manutenção da hegemonia estatal, mas agregando maior eficiência e recomposição da capacidade de autofinanciamento para a expansão (SAUER, 2002). Ainda que não tenha se efetivado, suas recomendações foram importantes para que, em 1993, fosse possível a superação da crise financeira setorial, com a Lei 8.631.

A lei extinguiu o regime de remuneração garantida, desqualizou as tarifas e incorporou alterações nos mecanismos e instrumentos de controle das empresas, voltadas ao estabelecimento de uma filosofia empresarial e orientação comercial (SAUER, 2002). Como efeito da nova legislação, o setor elétrico conquistaria bases sólidas de financiamento⁶

⁵ Segundo Francisco de Oliveira (1988, apud VIEIRA, 2007), a antimercadoria representa um bem ou serviço que tem como finalidade financiar tanto a acumulação do capital quanto a reprodução da força de trabalho, por meio da ampliação do seu acesso aos serviços e bens públicos. Consequentemente, é um bem ou serviço que não tem como finalidade gerar lucros, e sua produção não se dá pela geração de mais-valia.

⁶ Conforme Sauer (2002), em 1997, levantamento do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) envolvendo todas as concessionárias brasileiras constataria a situação de solidez econômica do setor elétrico. Tal situação evidenciaria alternativa ao processo de privatização das empresas do setor elétrico.

para transformar o *modus operandi*, uma vez que atrelaria sua gestão a compromissos com eficiência e resultado. Com a referida lei, as dívidas intras-setoriais foram canceladas, e as empresas ficaram fortes financeiramente (SAUER, 2002; PINGUELLI, 2002).

Nesse sentido, as razões que justificam as privatizações só são encontradas no âmbito político. Conforme Amaral Filho (2007), resolvida a saúde financeira setorial, as privatizações ainda assim seriam engendradas por duas razões principais: interesse em arrecadar recursos fiscais provenientes das vendas das estatais e adaptação às recomendações de políticas de “ajustamento estrutural” das instituições financeiras internacionais. Essas recomendações foram consolidadas pelo Consenso de Washington, que apregoava reformas no Estado, com limites ao seu papel produtor, abertura comercial e financeira, políticas fiscais e monetárias recessivas, entre outras medidas de cunho liberal.

Sob essas prerrogativas, as reformas do Estado brasileiro deram ênfase à privatização das empresas estatais com a criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/1990) e do Fundo Nacional de Desestatização, a ser gerido pelo BNDES. Conforme Vieira (2007), o programa foi apresentado à sociedade como chave para o ajuste fiscal necessário para a economia e associaria a privatização a um programa mais amplo de saneamento financeiro do Estado.

Com relação à Eletrobras e suas subsidiárias, uma vez inseridas no programa, não foram autorizadas a investir. Vieira (2007) afirma que a reestruturação setorial teve como objetivos a introdução de competição nos segmentos de geração e comercialização de energia elétrica; a criação de mecanismos de defesa da concorrência nos segmentos competitivos como desverticalização e livre acesso de tarifas não discriminatórias; e o desenvolvimento de mecanismos de incentivos nos segmentos com

mercado cativo (distribuição e transmissão), que permaneceriam como monopólios. Nesse sentido, se até a década de 1990 havia sido conferido o caráter de antimercadoria à energia elétrica, as ações privatizantes e o estabelecimento do novo modelo no setor fizeram com que a eletricidade sofresse um processo de mercantilização.

Com a aprovação da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões⁷) consolidaram-se as bases que permitiram ao governo conceder a terceiros a exploração de serviços públicos em geral. O Programa Nacional de Desestatização (PND) – ainda da gestão Collor –, somado à nova carta legal, levou à intensificação do processo de privatização das empresas públicas, transferindo empresas de infraestrutura pertencentes ao Estado para a iniciativa privada.

O argumento utilizado para a privatização foi a necessidade de transformar o setor monopolista num mercado em que vigorasse a concorrência (VIEIRA, 2007). As concessões específicas para o setor elétrico foram objeto da Lei nº 9.074/1995. Em termos institucionais, o novo modelo se amparou em três órgãos principais: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, cujo papel é a regulação do setor elétrico; Operador Nacional do Sistema (ONS), com a função de operar o sistema interligado; e Mercado Atacadista de Energia (MAE)⁸, que, posteriormente, viria a ser substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

O modelo de mercado se mostrou ineficaz, apesar de os argumentos para legitimar as reformas terem sido a supremacia do mercado e a ineficiência do Estado. Em 2001, o país passou por um longo período de racionamento energético, o “apagão”. A despeito das afirmativas que atribuíam culpabilidade à falta de chuvas, o episódio teve como

causa a ausência de investimentos, em virtude da estruturação em bases liberalizantes sobre as quais o setor privado não foi capaz de responder às necessidades de investimento para a manutenção da oferta adequada de energia para o país. Ainda, destaca-se o abandono do planejamento determinativo de longo prazo, em prol do planejamento apenas indicativo que nortearia o mercado de energia (AMARAL FILHO, 2007).

Conforma Pinguelli (2002), os resultados da privatização não levaram à expansão do setor elétrico e à melhoria no fornecimento dos serviços, mas, ao contrário, as reformas resultaram em elevação crescente das tarifas, insuficiência dos investimentos privados e estrangeiros e deterioração dos serviços de energia, evidenciando a ineficácia do modelo mercantil. O “apagão” expressou o fracasso do modelo estruturado em bases liberalizantes, pois o setor privado não foi capaz de responder às necessidades de investimento para a manutenção da oferta adequada de energia para o país, aspecto que seria revisto com o novo marco regulatório de 2004.

O NOVO MARCO REGULATÓRIO DE 2004

O reconhecimento da necessidade de alterar o marco regulatório da década de 1990 para que fossem retomados os investimentos no setor elétrico foi expresso no primeiro governo Lula (2003-2007), a despeito da ortodoxia que marcou o seu início⁹ (CASTRO, 2004). Conforme Amaral Filho (2007), o racionamento revelou, dentre outras causas, a desmontagem e o desaparelhamento do sistema de planejamento, bem como a emergência de novos agentes com estratégias de gestão distintas,

⁷ No que se refere às concessões para produção de energia elétrica, irá complementar o Código de Águas, de 1934.

⁸ Lei nº 9.648/98.

⁹ Compromisso em manter a política econômica vigente, o que acarretou críticas pela manutenção dos pressupostos macroeconômicos anteriores: estabilidade monetária, taxas de juros elevadas, superávit primário e câmbio valorizado.

vinculados aos interesses geopolíticos e econômicos de suas matrizes, localizadas em outros países.

A reformulação do marco regulatório teria como bases principais a necessidade de retomar o planejamento por parte do Estado, como uma atividade permanente e sequencial, e a licitação de novos empreendimentos. Na área de geração, as principais medidas seriam: i) substituir a competição no mercado pela competição pelo mercado; ii) a participação do capital privado, público ou misto, em vez da predominância privada; iii) o planejamento determinativo; iv) a responsabilidade direta e pública dos geradores com a expansão; v) a comercialização cooperativa e não competitiva; vi) contratos de longo prazo; vii) expansão otimizada, decisão central e conjunta; e viii) preços regulados definidos na licitação de cada usina, em competição por menor tarifa ou receita permitida (AMARAL FILHO, 2007). Tais medidas nortearam a promulgação das leis 10.847 e 10.848, 15 de março de 2004, que estabeleceram o novo marco regulatório do setor elétrico.

Segundo Castro (2007), as transformações que viriam com o governo Lula tinham como pressuposto a necessidade de o setor público ser utilizado como instrumento para garantir a estabilidade da oferta de energia e evitar a explosão tarifária, que comprometeria inclusive as metas inflacionárias fixadas pelo Banco Central e a queda nas taxas de juros. Assim, o planejamento da expansão do setor elétrico deveria voltar a ser de responsabilidade direta de um organismo federal. Além disso, em contraposição ao modelo de concessão, em que os leilões seriam vencidos pelas empresas que pagassem maior ágio sobre o preço teto do MW, o grupo vencedor seria aquele que ofertasse as menores tarifas, sob a modalidade licitatória referente ao leilão de menor preço (CASTRO, 2004, 2007).

A reformulação do marco regulatório teria como bases principais a necessidade de retomar o planejamento por parte do Estado, como uma atividade permanente e sequencial, e a licitação de novos empreendimentos

Para os leilões, seriam incentivadas as parcerias público-privadas (PPPs), com intuito de criar garantias mais firmes aos investimentos e reduzir as incertezas e os custos financeiros do empreendimento, além de garantir o acesso às fontes públicas de crédito, como o BNDES (CASTRO, 2004). O novo marco regulatório, através da Lei nº 10.847, de 2004, criou a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Mi-

nistério de Minas e Energia, com o intuito de que o planejamento da expansão energética do país fosse articulado às estratégias de desenvolvimento.

Entre as funções da empresa está a prestação de serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento em energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis; e a eficiência energética, análises que compõem os planos decenais de expansão energética (PDE). Com sua criação, o Estado restabeleceria o planejamento setorial de longo prazo sob suas determinações, visto que o racionamento energético evidenciou a impossibilidade de legar um setor estratégico como o de energia às determinações do setor privado.

Já a Lei nº 10.848/04 dispõe sobre a comercialização de energia e estabelece o leilão do tipo menor preço como critério para a participação nas licitações de empreendimentos, institui contratos de energia de longo prazo e condiciona a licitação dos projetos de geração às licenças ambientais prévias (CAMARGO, 2005). Ainda, o dispositivo legal autoriza a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob autorização do poder concedente e regulação e fiscalização pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a finalidade de viabilizar a comercialização de energia elétrica de que trata a carta legal.

O novo marco regulatório criou, além da EPE, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e o Comitê de Gestão Integrada de Empreendimentos de Geração do Setor Elétrico (Gise). Ainda, retirou a Eletrobras e suas subsidiárias do Plano Nacional de Desestatização. Com relação ao Ministério de Minas e Energia, a Lei nº 10.848/04 permite que a instituição retome sua função de poder concedente, exercido por meio da Aneel desde sua criação, como salienta Camargo (2005). Segundo este autor, essa mudança reflete o posicionamento de liberalidade intervencionista do Estado na busca pela eficiência sem a perda de controle na prestação de um serviço incumbido pela Constituição de 1988.

Os investimentos estatais no âmbito do setor elétrico viriam a se realizar a partir de parcerias público-privadas (PPPs), defendidas pela falta de capacidade de financiamento do Estado, de modo a propiciar a atração de investimentos privados. Com relação ao financiamento, é adotado o modelo denominado *project finance*.

O *project finance* é uma forma de engenharia/colaboração financeira sustentada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto. Os ativos do projeto a serem adquiridos e os valores recebíveis ao longo do projeto servem como garantia à referida colaboração financeira. Os contratos de *project finance* se baseiam na análise e quantificação dos riscos envolvidos, cujo objetivo básico é o de prever qualquer variação no fluxo de caixa do projeto, minimizando os riscos através de obrigações contratuais, conforme Buratini (2004). De acordo com este mesmo autor, a modalidade se tornou relevante no modo de estruturação entre os investidores de projetos de infraestrutura e tem por objetivo segregar modalidades de risco. Isso permite preservar a capacidade de endividamento dos empreendedores ou patrocinadores, reduzir a necessidade

de garantias reais e, portanto, utilizar fundamentalmente a garantia de recebíveis do próprio projeto para honrar o pagamento dos serviços da dívida.

Os investimentos estatais no âmbito do setor elétrico viriam a se realizar a partir de parcerias público-privadas (PPPs), defendidas pela falta de capacidade de financiamento do Estado, de modo a propiciar a atração de investimentos privados

O *project finance* está relacionado a um projeto que deve ser gerido por uma entidade separada juridicamente, a sociedade de propósito específico (SPE) ou *special purpose company* (SPC), com tempo de vida limitado à duração do empreendimento.

Buratini (2004) afirma que os participantes do *project finance* podem coexistir na SPE e envolvem patrocinadores, contratantes, fornecedores de equipamentos, de serviços e de insumos, operadores, compradores da produção, engenheiros independentes e consultores de seguros de marketing. As estruturas financeiras que suprem os projetos de recursos envolvem capital de risco, empréstimos bancários, instrumentos híbridos ou títulos securitizados e arrendamento, que são garantidos através de diversos compromissos contratuais de compra, de desempenho, de financiamento e de fornecimento, o que evita problemas de solvência.

O fato de a magnitude de certos riscos exceder a capacidade de crédito de patrocinadores e compradores da produção faz com que os credores muitas vezes insistam para que outros agentes participem ou assumam os riscos, como governos locais, bancos estatais ou consumidores finais. Por esse aspecto, Buratini (2004) afirma que, apesar de o *project finance* ser uma alternativa para mobilização de recursos privados para realização de investimentos de infraestrutura, “não constitui nenhuma anomalia a participação de agentes estatais em financiamentos desse tipo” (BURATINI, 2004, p. 193). Nesse sentido é que a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento dos empreendimentos e de empresas estatais na SPE ganha relevância.

O mesmo argumento utilizado para justificar as PPPs fundamentaria o *project finance*, ou seja, a

falta de capacidade de financiamento do Estado, o que não se sustenta quando observada a participação estatal nesses investimentos. Assim, as reformas do setor elétrico na década de 2000 colocaram o Estado novamente como protagonista da expansão setorial. No entanto, ênfase deve ser dada à sua atuação frente aos determinantes impostos pelo período neoliberal.

O Estado perdeu sua capacidade de planejar, e as empresas estatais foram impedidas de investir

A ESTRUTURA SETORIAL RESULTANTE DOS ANOS NEOLIBERAIS

A análise dos diferentes períodos da história econômica brasileira evidencia o vínculo entre o setor elétrico brasileiro e o padrão de acumulação vigente, sendo as transformações no âmbito do Estado cruciais para se compreender a dinâmica setorial. A consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica tinha como pressuposto o reconhecimento da necessidade de subordinar este setor ao projeto nacional-desenvolvimentista expresso na industrialização.

Nesse sentido, reconhecia-se que, para atender ao projeto nacional, o Estado não poderia ficar à mercê dos objetivos e princípios da iniciativa privada, norteados pela realização de lucros, o que levou à criação da Eletrobras e suas subsidiárias (Furnas, Chesf, Eletrosul e Eletronorte), que atuavam em cada uma das regiões do país. Ainda, os estados também criaram suas empresas públicas. Por esse aspecto, é claro o vínculo entre o projeto nacional conduzido pelo Estado e os determinantes para a consolidação do setor produtivo estatal de energia elétrica.

Quando dos anos neoliberais, o setor elétrico brasileiro foi submetido a profundas reformas sob a prerrogativa da ineficiência do Estado e da necessidade de sua reestruturação. O Estado perdeu sua capacidade de planejar, e as empresas estatais foram impedidas de investir, ao passo que passaram

por processos de privatização, como ocorrera no setor elétrico. Neste, o novo marco regulatório de 2004 viria a recuperar o papel do Estado – no que se refere ao planejamento, coordenação e expansão –, que passa a ser determinante, tanto a partir da participação direta de empresas estatais nos consórcios, como no financiamento setorial, com destaque para o BNDES.

No entanto, com a possibilidade de atuação de empresas privadas e estrangeiras nos investimentos setoriais, compreender a dinâmica de expansão setorial ganha complexidade, uma vez que requer perceber os interesses e decisões dos grupos econômicos que passam a atuar no setor, ou seja, os interesses dos agentes dominantes (BRANDÃO, 2013) – o Estado e as empresas.

Se antes o planejamento estatal esteve subordinado a determinado padrão de acumulação – a industrialização – claramente defendido pelo Estado e expresso como interesse nacional, esse vínculo entre a dinâmica setorial e um projeto de Estado não se apresenta de maneira explícita. Isso não exclui a possibilidade de ela estar em consonância com determinado padrão de acumulação, que se beneficia de políticas estatais e/ou mesmo as determina. Esse aspecto é sugerido pelas relações do setor elétrico e dos setores de mineração, siderurgia, construção civil e grupos empresariais estrangeiros, que diversificam suas atividades na busca de novos espaços de acumulação.

Uma análise das concessões de geração de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos hidrelétricos realizados desde a reestruturação setorial da década de 1990 pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)¹⁰ permite observar a predominância na participação dos consórcios empresas dos setores de mineração, siderurgia, construção civil e financeiro.

¹⁰ Em decorrência dos limites de espaço desse trabalho, a tabela elaborada para essa análise não pôde ser inserida. Ver Agência Nacional de Energia Elétrica (2008).

Pode ser destacada a participação da Alcoa Alumínio S.A. e da Vale S.A.; das empresas de construção civil, que diversificaram suas atividades para a área de geração, como Odebrecht Energia, Camargo Corrêa S.A. e Andrade Gutierrez; do Grupo Votorantim, produtor de cimento; e de multinacionais de energia, como a Neoenergia, do grupo espanhol Iberdrola Energia S.A., a Tractebel-GDF SUEZ, grupo belga do setor de energia; e o grupo português Energias de Portugal (EDP). O mesmo ocorre com as novas concessões de energia proveniente de projetos antigos do sistema Eletrobras após as privatizações, que passaram para esses grupos. Por outro lado, marca a formação dos consórcios a presença de empresas estatais, de fundos de pensão de empresas públicas e mistas, como Previ e Petros, o que se contrapõe à ideia de redução da atuação do Estado que norteou a reforma setorial.

Com relação à participação do BNDES no financiamento dos empreendimentos hidrelétricos, apenas em 2012 foram desembolsados R\$ 27,7 bilhões, com destaque para as usinas hidrelétricas de Belo Monte (PA) e Teles Pires (MT/PA) (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2012). Participam desses consórcios as seguintes empresas e fundos de pensão, respectivamente: Eletrobras, Chesf, Eletrobras, Petros, Fundação dos Economiários da Caixa Econômica Federal (Funcef), Belo Monte Participações S.A. (Neoenergia S.A.), Amazônia (Cemig e Light), Vale, Sinobras, J. Mallucelli Energia; e Neoenergia, Eletrobras-Eletrosul, Eletrobras-Furnas e Odebrecht Energia.

Outro empreendimento hidrelétrico que pode exemplificar a nova configuração setorial que emergiu dos anos neoliberais, com empresas de mineração, construção civil e grupos estrangeiros do setor de energia, é a UHE Estreito (MA/TO), de cujo consórcio participam Tractebel Egi South América Ltda., Companhia Vale do Rio Doce, Alcoa Alumínio S.A., BHP Billiton Metais S.A. e Camargo Corrêa Energia S.A.

A partir do exemplo, ressalta-se a expansão da participação setorial na região Amazônica, que passou de 11.454 MW em 2011 (10% da potência nacional instalada) para 44.237 MW (24%), uma variação de 32.783 MW, que serão adicionados à capacidade instalada no país. Na Amazônia concentra-se a maior expansão setorial, consolidando a região como fronteira energética do país (BRASIL, 2012). Isso fica evidente com os empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, em sua segunda fase (PAC 2), conforme figura abaixo.

A reconfiguração do setor elétrico expressa o comportamento apontado por Miranda e Tavares (1999) a respeito da reestruturação patrimonial da década de 1990, caracterizada como uma ação defensiva dos grupos econômicos brasileiros, em que predominaram as estratégias conservadoras de diversificação, tais como aquisição de empresas sólidas e capazes de manter sua rentabilidade em cenário de crescente incerteza; aquisição de ações



Figura 1
Empreendimentos hidrelétricos planejados – Programa de Aceleração do Crescimento 2

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) (2013) modificado.

de empresas líderes; diversificação de riscos mediante a dispersão de ativos reais e financeiros nos porta-fólios dos grupos nacionais; e aquisição de empresas mineradoras, de reflorestamento, imobiliárias e de terras. São ativos que funcionavam como

reservas de valor, no que a aquisição de empresas estatais vinculadas aos setores de infraestrutura e matérias-primas ganha relevância.

Ainda, o setor elétrico exemplifica a afirmação dos autores com relação às oportunidades abertas pelas privatizações, mais bem aproveitadas pelos grupos que reforçaram seus *core-business* em *commodities* (siderurgia e petroquímica)

ou que entraram, a partir de sua experiência acumulada em serviços de engenharia e construção civil, na exploração de serviços de infraestrutura.

Conforme Gonçalves (2013), a inserção internacional brasileira na globalização e no neoliberalismo ocorreu de maneira passiva, a partir de um processo de reprimarização das exportações, pela maior dependência do balanço de pagamentos em relação à exportação de *commodities*, em contraposição ao período desenvolvimentista em que essa dependência foi reduzida¹¹.

Assim, em uma crítica ao termo “neodesenvolvimentismo” para caracterizar o atual momento da economia brasileira, Gonçalves (2013) o caracteriza como modelo liberal periférico (MLP), cujas principais marcas são: i) liberalização; ii) privatização; e iii) desregulamentação. Somam-se a esses itens a subordinação e vulnerabilidade externa estrutural e a dominância do capital financeiro.

Todos esses aspectos podem ser verificados no âmbito do setor elétrico brasileiro, expresso no seu vínculo com o setor exportador de *commodities* agrícolas e minerais e recursos naturais, que conformam os eixos estruturantes do padrão de

acumulação em curso no país. Isso consolida uma inserção internacional periférica, baseada nos interesses do setor a que Vainer (2012) tem se referido como “minero-metalúrgico-energético-empresário”.

Outro aspecto que pode ser destacado no processo de reestruturação do setor elétrico são os processos de acumulação por espoliação e sua relação com a atuação do Estado, na perspectiva

de Harvey (2004). Para este autor, a acumulação por espoliação é uma variante do conceito de “acumulação primitiva ou originária” de Marx, uma vez que o processo de acumulação capitalista se utiliza reincidentemente de práticas antes identificadas por Marx como originárias ou primitivas, mas que se evidenciam como em curso.

Dentre elas destacam-se a privatização de muitos recursos antes partilhados, com a chancela e insistência do Banco Mundial e inseridos na lógica privada de acumulação; a privatização de indústrias nacionalizadas; a corporativização e a privatização de bens até então públicos; e a privatização de água e utilidades públicas de todos os gêneros (HARVEY, 2004). O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos a custo baixo, e em alguns casos a custo zero, para que o capital sobreacumulado, gerador de crises sistêmicas, possa se apropriar daquele conjunto e fazer dele uso lucrativo. Por esse aspecto, Harvey (2004) afirma que o processo de privatização, como uma das expressões da ortodoxia neoliberal, tem aberto amplos campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado.

O Estado é usado para legitimar tais processos, a despeito da contrariedade popular, o que envolve a regressão de estatutos regulatórios destinados a proteger trabalho e ambiente, levando à supressão de direitos sociais. Do mesmo modo, ao adotar a teoria neoliberal e a política de privatização a ela associada, o Estado viria a dar suporte ao processo de acumulação por espoliação.

Outro aspecto que pode ser destacado no processo de reestruturação do setor elétrico são os processos de acumulação por espoliação e sua relação com a atuação do Estado, na perspectiva de Harvey

¹¹ Os problemas da especialização em *commodities* são: baixa elasticidade-renda da demanda; elasticidade-preço da demanda desfavorável; pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas em grandes propriedades; restrição externa; rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos; maiores barreiras ao mercado internacional; escalada tarifária; menor valor agregado; dumping social e ambiental com redução do nível de bem-estar social; e riscos crescentes de litígios comerciais (GONÇALVES, 2013).

Os aspectos apontados no processo de acumulação por espoliação marcam a reestruturação do setor elétrico brasileiro e se somam ao seu vínculo com o padrão de acumulação vigente no país nos anos neoliberais.

A questão que se coloca é em que medida a atuação do Estado em benefício daqueles setores é capaz de contribuir com o processo de desenvolvimento?

O que parece claro é que, a despeito do retorno da intervenção do Estado no planejamento e expansão setorial, isso está subordinado aos ditames neoliberais e de globalização impostos a partir da década de 1990, em que o país cada vez mais se consolida como plataforma de exploração de recursos territoriais para capitais mercantis sobreacumulados, com apoio do Estado. Nesse sentido, o setor elétrico brasileiro seria expressão desse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dinâmicas no âmbito do setor elétrico brasileiro expressam as transformações nas relações entre Estado e capitalismo no Brasil. Sua consolidação em bases estatais esteve relacionada ao período desenvolvimentista iniciado na década de 1930, vinculada ao processo de industrialização, compreendido como meio pelo qual seria possível a superação do subdesenvolvimento. Neste projeto, o Estado desempenhava papel fundamental na montagem infraestrutural e na consolidação de setores entendidos como estratégicos para o desenvolvimento (mineração, siderurgia, petróleo, energia, entre outros).

A reestruturação setorial a partir da década de 1990 baseou-se em prerrogativas neoliberais e buscou introduzir a concorrência na dinâmica setorial, privatizando as empresas estatais, consideradas ineficientes. O planejamento setorial foi abandonado, de modo que os planos de expansão ficaram a

cargo das empresas privadas e se basearam nas leis de oferta e demanda. A crise de 2001 evidenciou a falência do modelo neoliberal, o que levou à retomada da centralidade do Estado como responsável pelo

A recuperação do papel do Estado se deu em outras lógicas diferentes daquela que vigorava no período desenvolvimentista: a industrialização

planejamento e expansão setorial. No entanto, a recuperação do papel do Estado se deu em outras lógicas diferentes daquela que vigorava no período desenvolvimentista: a industrialização.

Nesse sentido, a dinâmica recente do setor elétrico brasileiro revela, ainda que se trate de uma análise preliminar, que a estrutura setorial consolidada após as reformas das décadas de 1990 e 2000 está em consonância com o processo de inserção internacional que marca o período neoliberal. A sua dinâmica é determinada pela expansão de setores vinculados às *commodities* e recursos naturais, configurando a região Amazônica como fronteira energética.

Por esse aspecto, tomando como referência o setor elétrico brasileiro, pode-se inferir que, apesar da participação do Estado no planejamento setorial e nos consórcios para geração e transmissão de energia elétrica, tal participação pouco tem a ver com a diversificação da base produtiva que marcou o período desenvolvimentista. O que a configuração setorial sugere é que os determinantes de sua expansão estão relacionados ao dinamismo dos setores primário-exportadores de *commodities* e recursos naturais. Estes têm promovido uma especialização regressiva e reforçado o caráter passivo a que o país tem se inserido no mercado internacional no período neoliberal, que ainda prevalece a despeito da ação estatal.

Ressalta-se ainda a importância da análise referente ao setor elétrico, que se configura como partícipe do bloco hegemônico de poder econômico e político, como tem apontado Vainer (2012), capaz de, a partir de seus centros de decisão e articulações entre Estado e capitais privados – cada vez mais imbricados –, sustentar processos de

acumulação e apropriação territorial privada, cos-
turando equações políticas e econômicas na cons-
trução do espaço brasileiro (BRANDÃO, 2013).

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Contratos de geração*. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/contrato/contrato.cfm?idramo=1>>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- AMARAL FILHO, J. B. S. *A reforma do setor elétrico brasileiro e a questão da modicidade tarifária*. 2007. 232 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório anual*. 2012. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/relatorio_anual2012.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- BRANDÃO, C. *Acumulação de grandes capitais, estatalidade e produção social do espaço*: notas sobre o Brasil. Rio de Janeiro: IPPUR; UFRJ, 2013.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano decenal de expansão de energia 2021*. Brasília, DF: MME/EPE, 2012.
- BURATINI, R. *Estado, capitais privados e concorrência no setor elétrico brasileiro*: da constituição do modelo estatal à crise do modelo competitivo. 2004. 237 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 2006.
- CAMARGO, L. G. B. C. *O Setor elétrico brasileiro e sua normatização contemporânea*. Santos, SP: Centro de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas, 2005.
- CASTRO, N. J. *O novo marco regulatório do setor elétrico do Brasil*. Rio de Janeiro: IFE; IE; UFRJ, 2004. v. 1298.
- CASTRO, N. J. O destravamento ambiental do setor elétrico brasileiro. *Informe Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 2007, p. 1-2, 2007.
- DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. 2 v.
- GONÇALVES, R. *Desenvolvimentismo às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HERMANN J. Reformas, endividamento externo e “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LEMONS, C.F. de. *O processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia: articulações e contradições entre o Estado, capital e território (1890 a 1990)* – Rio de Janeiro:UFRJ/IPPUR, 2007.
- MIELNIK, O; NEVES, C. C. *Característica da estrutura de produção de energia hidrelétrica no Brasil*. In: SIGAUD, L; FIGUELLI ROSA, L; MIELNIK, O. (Org.). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais*. São Paulo: Marco Zero, 1988.
- MIRANDA, J. C.; TAVARES, M. C. Estratégias de conglomeração. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, F. *Noiva da revolução/elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PINGUELLI, R. L. A crise energética: causas e medidas de mitigação. In: BRANCO, Adriano Murgel (Org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC 2. *Mapas*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/mapas>>. Acesso em: 13 ago. 2013.
- SAUER, I. L. Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor elétrico, questões e alternativas. In: BRANCO, Antônio Murgel (Org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- VAINER, C. Estado e sociedade no planejamento e organização da indústria energética. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O MODELO ENERGÉTICO: ATUALIDADE E PERSPECTIVAS, 2012, Brasília. *Trabalho apresentado...* Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; Plataforma Operária e Camponesa para Energia 20 abr. 2012. (MIMEO.).
- VIEIRA, J. P. *Antivalor: um estudo da energia elétrica: construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Artigo recebido em 30 de agosto de 2013

e aprovado em 11 de outubro de 2013.

A territorialidade do grande capital nacional: um olhar a partir do BNDES

Carla Hirt*

* Mestre em Geografia e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. carla_hirt@yahoo.com.br

Resumo

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal e tem se consolidado nos últimos anos como um instrumento ativo tanto da política interna, quanto da política externa brasileira. A partir desta instituição são liberados recursos para a construção de grandes obras de infraestrutura – que têm significativa importância no ordenamento territorial sul-americano e de alguns países africanos – e para promover a transnacionalização de empresas brasileiras e a formação de grandes conglomerados empresariais. Pretende-se entender a territorialidade do capitalismo brasileiro através das ações do BNDES, e como estes movimentos permitem que as facções de classe consigam colocar em prática seus projetos.

Palavras-chave: BNDES. Capitalismo brasileiro. Facções de classe e territorialidade.

Abstract

The National Bank of Economic and Social development (BNDES) is a state-run bank that in recent years has become an active participant in both internal policy and Brazilian foreign policy. This institution grants resources for large infrastructure construction projects – which is of significant importance in territorial planning throughout south America and some African countries – it also promotes the transnationalization of Brazilian companies and the formation of large corporate conglomerates. The intention of this article is to understand Brazilian Capitalisms territoriality through BNDES's programs, and how these movements allow certain class factions to get their projects off the ground and in to practice.

Keywords: BNDES. Brazilian Capitalisms. Class factions. Territoriality.

INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal brasileiro que figura atualmente como uma das maiores agências de fomento do mundo e tem se consolidado como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa brasileira. Trata-se de uma instituição emblemática para se entender como e quais projetos de governo foram postos em prática desde a criação desta instituição.

Criado em 20 de junho de 1952, pela Lei n.º 1.628, como uma autarquia federal, o BNDE (na época, sem o “S”) foi transformado em empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2004) em 1971. Contudo, os fundos que abastecem o capital de giro do banco não são necessariamente provenientes de investimentos privados. Como exemplo, podem ser citados recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As principais fontes de recursos do FAT são as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado em 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), instituído em 1970. Em junho de 1974, as arrecadações relativas aos referidos programas passaram a figurar como fonte de recursos para o BNDES. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Art. n.º 239 definiu que os recursos provenientes das contribuições para o PIS e para o Pasep passariam a ser direcionados ao FAT – para o custeio do Programa Seguro-Desemprego, do abono salarial e, pelo menos 40%, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico ao encargo do BNDES (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2010).

Outra importante fonte de recursos do banco são os aportes do Tesouro Nacional. Para repassar dinheiro ao BNDES, o Tesouro aumenta

seu endividamento, pagando juros maiores (taxa Selic)¹ do que o BNDES cobra nos seus empréstimos (taxa de juros de longo prazo (TJLP)).

Ao se analisar a história do banco, vê-se que ela está intimamente ligada com os diferentes projetos de governo que foram postos em prática desde a sua criação. Aqui se dará destaque para os últimos 22 anos, nos quais ocorreram significativas mudanças políticas e econômicas – sem desconsiderar a importância dos processos históricos cumulativos que sedimentam efeitos sobre a economia e a sociedade.

Vai-se buscar identificar a escala de atuação do capitalismo brasileiro, que se operacionaliza e se expressa através desta instituição. Para isso, recorreu-se a uma breve exposição da carteira de investimentos do banco em 2011. Foram selecionados também alguns projetos financiados pelo BNDES na América do Sul que permitiram identificar o perfil dos aportes financeiros do banco em infraestrutura.

Esta pesquisa se encontra em estágio inicial. No seu decorrer serão realizados trabalhos em campo para identificar os ordenamentos territoriais resultantes das obras consideradas mais emblemáticas. Até o momento, as atividades em campo ficaram restritas à busca de informações no BNDES, e estas informações ainda estão sendo coletadas e organizadas.

O BNDES, o capitalismo brasileiro e sua dimensão escalar

Para iniciar esta seção, é importante destacar que o território será aqui entendido como “[...] um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2009). O poder, por sua vez, não se restringe ao Estado e não se confunde necessariamente com violência e dominação. O território é “produzido” pela prática social. É

¹ A emissão de títulos da dívida pública serve para o governo se capitalizar. Ao comprar um título, o comprador “empresta” dinheiro para o governo, mediante reembolso futuro acrescido de juros. A remuneração desse papel é indexada de acordo com determinados índices, como a inflação medida pelo IPCA e a taxa básica de juros (Selic).

“consumido”, vivido e utilizado como meio e sustenta a prática social (BECKER, 1983). A territorialidade será estudada considerando sua mudança de caráter em relação ao tempo e entendida como a tentativa “[...] de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, através da delimitação e da afirmação de controle sobre uma área geográfica [...]” (SACK, 1986, p. 32), sendo o território a área em questão.

Para entender as territorialidades em questão é importante não esquecer que as relações de poder sobre a mesma porção do espaço podem se modificar com o tempo, assim como novos sujeitos podem passar a exercer poder sobre os territórios. Assim, territórios podem ser totalmente reconfigurados, ampliados, englobados e até mesmo extintos. É neste sentido que se propõe discutir (sem esgotar a questão) a dimensão territorial das relações entre o Estado e o capitalismo brasileiro através das ações do BNDES, não esquecendo que o Estado é um espaço disputado por facções de classe que o operacionalizam de acordo com os interesses hegemônicos.

Estado é aqui entendido considerando todos os poderes envolvidos, de acordo com a análise de João Bernardo (1998, 1991) sobre Estado restrito (ER) e Estado amplo (EA).

Para o autor, o capitalismo tem-se organizado em nível mundial em modalidades do ER com o EA, nas quais o EA atua de forma a cooptar o aparelho político reconhecido juridicamente, tal como é definido pelas constituições dos vários países, ou seja, governo, parlamento, tribunais e demais instituições – o ER (que é, por definição, nacional). As empresas são elementos constitutivos do EA. Em sentido estritamente político, elas dizem respeito aos órgãos do EA, e este se refere ao funcionamento das empresas como aparelho de poder.

As classes que compõem o EA seriam os grupos sociais com poder de decisão na organização

dos processos de produção, que podem se localizar tanto nas instituições do ER como nos organismos de decisões dos grandes grupos econômicos nacionais ou transnacionalizados (BERNARDO, 1991). Tais relações são possíveis de observar tanto no território quanto nas instituições. Oligarquias locais tiveram papéis decisivos no desen-

volvimento desigual do território nacional devido à concentração de poder e aos meios de intervenção políticos e econômicos. Como outros exemplos, será possível observar, ao longo deste trabalho, a influência exercida por empreiteiras, agentes ligados a atividades primário-exportadoras etc. no direcionamento de recursos do banco para determinados projetos. Estas relações se alteram de acordo com as convenções de poder dominantes.

Como exemplo recente é possível apontar a análise de Erber (2009). Para este autor, os dois mandatos do governo Lula foram marcados pela competição entre duas convenções²: a institucionalista restrita e a neodesenvolvimentista. A primeira apresenta maior proximidade com a teoria neoclássica – enriquecida pela nova economia institucional, de acordo com a perspectiva de Douglass North – e estaria ancorada na centralidade do Banco Central e apoiada pela aliança conservadora entre o setor financeiro e investidores institucionais, a exemplo dos fundos de pensão, produtores, exportadores de commodities etc.

Erber (2009) argumenta que esta competição entre convenções caracteriza o desenvolvimento brasileiro desde os anos 1930. Ou seja, mesmo durante a hegemonia do nacional-desenvolvimentismo (que impulsionou a industrialização e urbanização brasileira), esta convenção jamais deixou

**É importante não esquecer
que as relações de poder
sobre a mesma porção do
espaço podem se modificar
com o tempo**

² Já Erber (2009, p. 2) parte do conceito de convenção de desenvolvimento, perspectiva fundamentada no princípio epistemológico de que a economia é ontologicamente política. Na busca de politizar o debate, esta análise vai além da ideia de estratégias de desenvolvimento, uma vez que os conflitos não são considerados somente como fenômenos de ordem técnica.

de ser contestada pela convenção liberal, assim como durante a hegemonia do neoliberalismo (nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso) também houve conflitos entre neoliberais e neodesenvolvimentistas.

No primeiro mandato do presidente Lula, a convenção neodesenvolvimentista teria se manifestado no plano plurianual (2003/2007), na política industrial, tecnológica e de comércio exterior, e no esforço em estabelecer parcerias público-privadas. Esta tendência pelo neodesenvolvimentismo teria sido reforçada com as mudanças ocorridas em 2006 nos quadros do Ministério da Fazenda. Além disso, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a política de desenvolvimento produtivo deram um novo gás a esta corrente durante o segundo mandato do então presidente. Neste período, o BNDES voltou a atuar no sentido de fortalecimento de empresas da capital nacional, formação de conglomerados e expansão de infraestruturas e bases produtivas, diferentemente do período anterior, no qual o banco exerceu como principal função o apoio ao processo de privatizações.

Porém, para este autor, a convenção institucionalista restrita segue exercendo a hegemonia. Isso se explica em função da força da coalizão conservadora e da percepção de que as políticas desenvolvimentistas (e de inclusão social) não agridem necessariamente os interesses da outra coalizão: manter reduzidas as taxas de crescimento não impede a inclusão social, a inflação prejudica os segmentos mais pobres da população, e a elevação da taxa de investimento atende às duas convenções. (ERBER, 2009, p. 43).

Entender a relação entre tais blocos de poder se faz necessário para

[...] fugir, seja das concepções de estruturas carentes de sujeitos, seja das análises de “atores” ou agentes apartados de estruturas. A abordagem estrutural, histórica e material da realidade exige a análise da ação das facções de classes sociais e seus projetos

em disputa, suas possíveis ou reais coalizões e, sobretudo, dos processos, mecanismos e instrumentos (novos ou velhos) que as alianças de classe lançam mão em dada conjuntura histórica particular (BRANDÃO, 2010, p. 44).

O meio escolhido para entender estes processos foram as ações do BNDES, uma vez que o banco é uma importante estrutura que as facções de classe utilizam para colocar em prática seus projetos.

A discussão a respeito dos centros de decisão e o estudo das facções sociopolíticas se dão a partir da hipótese de que as frações do capital têm papel destacado no pacto de poder oligárquico, financeiro e rentista, e que o patrimonialismo e a apropriação territorial são as principais marcas do Brasil (BRANDÃO, 2010, p. 309).

Após um período de consenso da supremacia neoliberal e relativo esvaziamento do banco, o governo brasileiro voltou a investir no BNDES, que passou a ter um papel estruturante na economia nacional. Segundo informações fornecidas pelos relatórios anuais do BNDES, em 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, respectivamente, o Tesouro repassou R\$ 22,5 bilhões, R\$ 105 bilhões, R\$ 104,75 bilhões, R\$ 50,25 bilhões e R\$ 55 bilhões ao BNDES. Desde 2010, o Tesouro Nacional é o principal credor do BNDES, sendo responsável por 52,6% de seu passivo total ao final de 2012 (Gráfico 1).

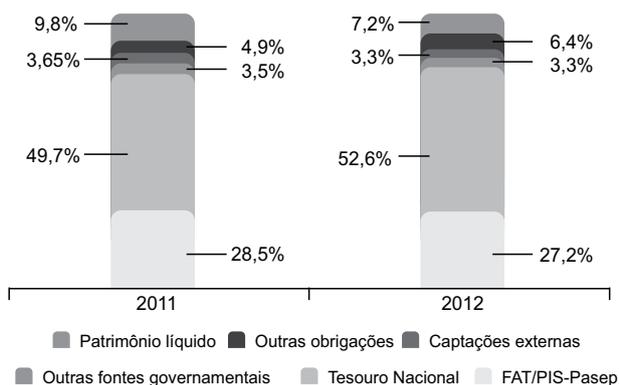


Gráfico 1
Estrutura de capital do BNDES

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2012).

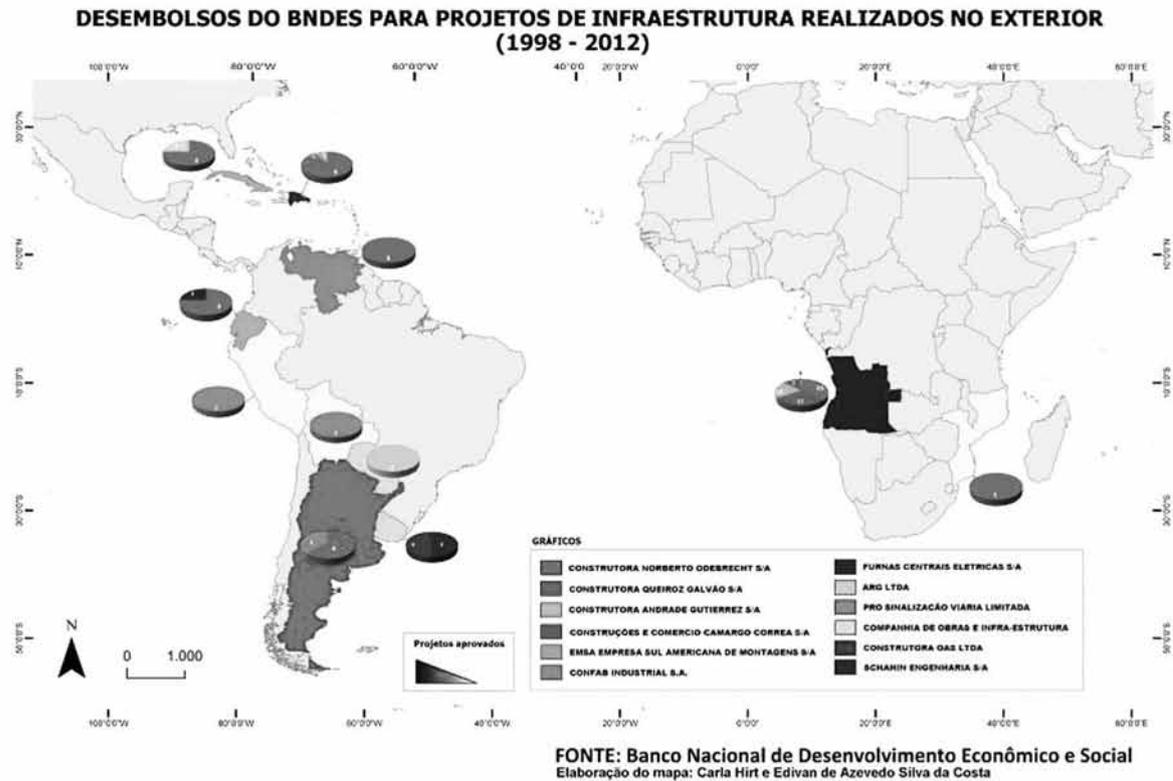


Figura 1
Recursos do banco para obras de infraestrutura no exterior

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2012).
Elaboração do mapa: Carla Hirt e Edvan de Azevedo Silva da Costa.

Nota: Este mapa e a tabela indicada na Figura 2 foram elaborados com base em resposta do BNDES ao pedido de informação nº 9990300061201393, no qual foram solicitadas informações sobre a localidade, a natureza, a empresa executora e o montante de recursos destinados a projetos de infraestrutura realizados no exterior com recursos do BNDES. Foi comunicado também que as informações sobre "exportações brasileiras de bens e serviços fi nanciadas pelo BNDES" restringem-se aos anos de 1998 a 2012, pois não houve fi nanciamento à exportação dessa natureza anterior ao ano de 1998.

Vultosos recursos passaram a ser liberados pelo BNDES para a construção de grandes obras de infraestrutura, que têm significativa importância no ordenamento territorial não só brasileiro, mas também sul-americano e de alguns países africanos, e para promover a transnacionalização de empresas brasileiras e a formação de grandes conglomerados empresariais.

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), novos mecanismos foram implementados para normatizar o acesso a dados sobre as operações de instituições públicas brasileiras. Respondendo a um pedido de informação sobre obras de infraestrutura realizadas no exterior com recursos do banco, o Serviço de Informação ao Cidadão do BNDES afirmou que o banco, por meio de seu

produto BNDES-Exim, não financia projetos em outros países, mas sim a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior, com desembolsos de recursos efetuados diretamente à empresa exportadora. Assim, dados afetos à relação comercial estabelecida entre exportador e importador, tais como os valores individualizados das operações, que evidenciam o valor do produto exportado, são de natureza estritamente comercial. Eles representam informações privativas e estratégicas da empresa exportadora, não podendo ser fornecidos em razão do sigilo bancário a que o BNDES está obrigado, com fundamento no Art. 6º, I, do Decreto nº 7.724/2012 e Lei Complementar nº 105/2001.

Dessa forma, na maior parte dos casos, a dívida é assumida pelo país onde a obra ocorre, mas o dinheiro é repassado diretamente para a empresa

executora. No caso de obras de infraestrutura realizadas pelo governo brasileiro, sabe-se que existe um processo de licitação no qual, em tese, empresas capacitadas para executar tal obra concorrem e são escolhidas em função das melhores condições oferecidas. Mas como se dá a escolha das empresas brasileiras que executam obras no exterior, com recursos do BNDES? Como os governos

A ampliação da territorialidade do grande capital nacional apoiada pelas ações do BNDES chama a atenção para a importância da escala como categoria analítica e como categoria da práxis política. Ela contribui com o refinamento teórico-metodológico da pesquisa sobre decisões e poder de comando dos sujeitos concretos dos centros de decisão, assim como seus mecanismos de legitimação. Será visto

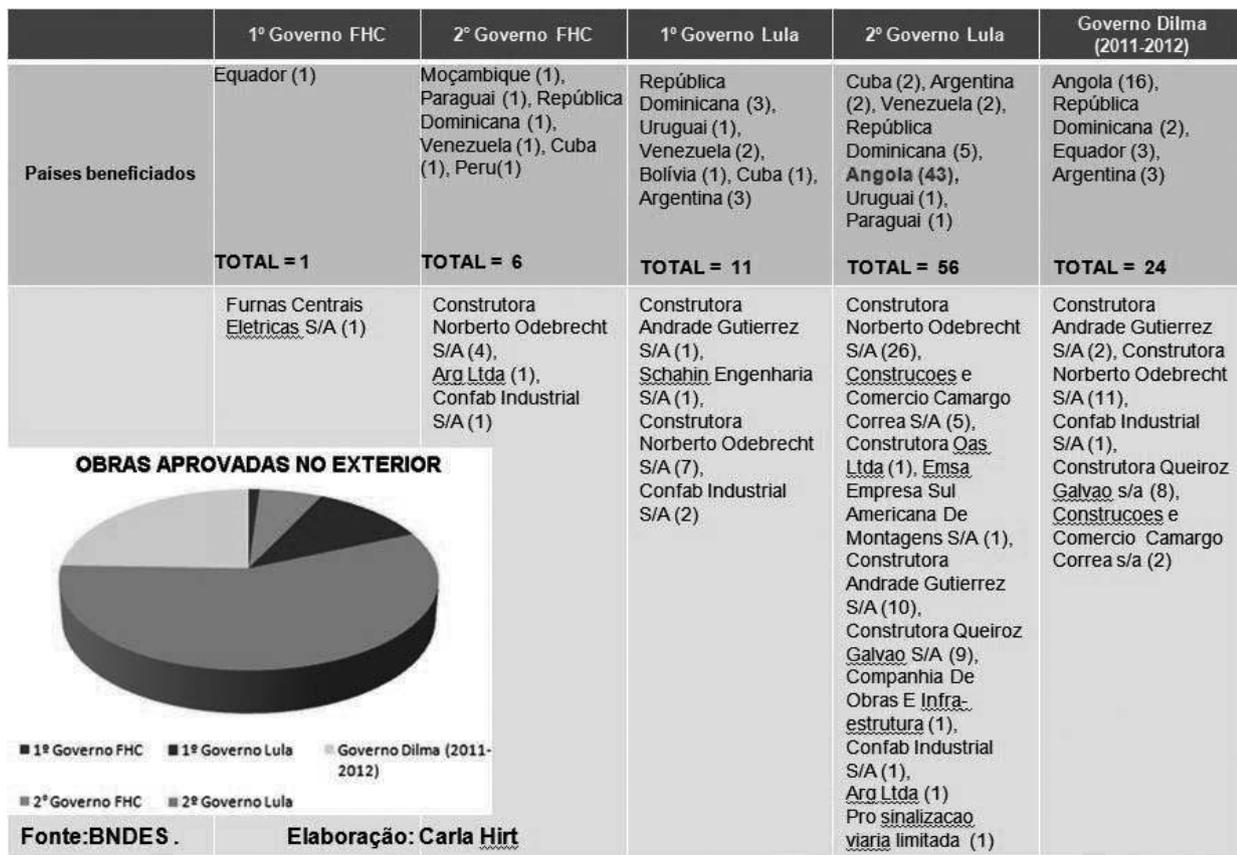


Figura 2
Obras de infraestrutura realizadas no exterior através do produto BNDES-Exim

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2012).
Elaboração do mapa: Carla Hirt.

dos países em questão contatam o BNDES? Os governos interferem na escolha das empresas? É possível observar nas figuras 1 e 2 que algumas empresas, a exemplo da Odebrecht, se fazem presentes em vários países americanos e africanos graças ao incentivo do BNDES-Exim. Este produto variou significativamente com relação ao volume de financiamentos no exterior e quanto aos países e empresas atendidos.

que a dinâmica de ação das distintas facções das classes sociais elabora escalas e territorialidades de forma dinâmica e que são relacionais. A conflituosidade que se expressa a partir do choque entre distintas territorialidades demonstra a importância da análise conjunta da ação dos agentes não hegemônicos, a concretude de sua reprodução social, identitária e material, sua elaboração de temporalidades, práticas espaciais etc. Assim, é decisivo dimensionar

a capacidade de as facções subalternas resistirem e empreenderem lutas contra-hegemônicas, requalificando recorrentemente sua força organizativa, insurgente e emancipatória (BRANDÃO, 2010).

Sabe-se que, atualmente, as principais empresas beneficiadas pelo banco estão ligadas ao setor mínero-metalúrgico-energético-empresário (reconhecidas como as maiores doadoras de campanha durante processos eleitorais). O relatório anual sobre a atuação do BNDES em 2011 revelou que as micro, pequenas e médias empresas responderam por 35,6% do total de recursos desembolsado pelo banco. No que se refere à participação das micro, pequenas e médias empresas no total de operações, esse segmento respondeu por 94% (842 mil) dessas operações. Para as grandes empresas, o total desembolsado foi de R\$ 89,1 bilhões. Ou seja, 6% das operações concentraram 65% dos recursos. O setor de infraestrutura foi o destino da maior parte dos recursos desembolsados – 40% do total –; seguido pelo setor industrial, com 32%; comércio e serviços, 21%; e agropecuária, com 7%.

Estes dados ajudam a entender a dimensão da política de incentivo às chamadas “campeãs nacionais”. Esta é uma questão bastante controversa. Para Sérgio Lazzarini, em um cenário que ele identifica como “capitalismo de laços”, algumas empresas específicas (em geral, as que mais teriam realizado doações para campanhas eleitorais³) são beneficiadas, seja com a abertura de linhas de crédito, financiamentos ou licitações públicas. Além disso, há um aumento no retorno anormal das ações de empresas que apoiam políticos de coalizões vencedoras e que terão mais poder de influência no orçamento público e nas decisões governamentais (LAZZARINI, 2011, p. 46). O autor destaca que isso é prejudicial, pois caracteriza relações clientelistas (velhas conhecidas do panorama político e econômico brasileiro), além de que as firmas que mais se engajaram em doações foram aquelas com menor lucratividade. A atuação

em projetos governamentais de firmas politicamente conectadas leva a uma ineficiência potencial. Para o autor, se esses mesmos investimentos fossem realizados por empresas sem conexões políticas (que se mostraram, segundo o autor, em média, mais lucrativas), se obteriam projetos de melhor desempenho e valor. Foi estimada uma perda da ordem de 0,2% do PIB gerada apenas pelo efeito das doações de campanha, um valor que, na realidade, pode ser dez vezes maior, considerando que diversas outras firmas fora da amostra também realizam contatos políticos (por exemplo, empresas de capital fechado), e muitas doações não são publicamente declaradas (ou seja, passam pelo “caixa dois”). Canais clientelistas podem minar substancialmente o potencial produtivo de uma economia (LAZZARINI, 2011, p. 54).

Por outro lado, Maria da Conceição Tavares argumenta que são necessárias políticas horizontais e setoriais para a indústria. “Se não escolher setores e empresas, não avança. Não estamos num mundo de concorrência perfeita. Estamos num mundo monopolista. Se não tiver grande empresa aqui, não vamos para lugar nenhum” (2010).

Sobre a questão dos recursos destinados ao setor de infraestrutura, concorda-se que é necessário perceber o capitalismo articulando uma pluralidade de unidades econômicas reciprocamente relacionadas. A base deste inter-relacionamento ao nível do processo de elaboração são as condições gerais de produção (CGP) do sistema capitalista. As infraestruturas de telecomunicações e transportes, a organização do sistema geral de ensino, a extensão da medicina à generalidade da população, medicina preventiva e a vacinação, esgotos e novas condições urbanas etc. (BERNARDO, 1991) são exemplos de CGP. Elas “[...] ultrapassam os limites de cada empresa particular e constituem uma vasta teia, sem a qual essas empresas e o próprio capitalismo não poderiam existir” (Ibidem). Nesta pesquisa, o tipo de CGP que desperta mais a atenção são as infraestruturas de produção e de transportes, que contribuem para o histórico movimento de acumulação de capital.

³ Segundo estimativas, as doações reais no Brasil são duas a dez vezes maiores do que os valores oficialmente declarados.

A expansão de determinadas infraestruturas acaba impulsionando o avanço da fronteira agrícola nacional (e sul-americana), com o repasse de recursos do BNDES para obras rodoviárias e ferroviárias que surgem com o intuito de escoamento de produção e de incorporação de novos espaços ao processo capitalista de produção.

Parte-se das premissas de que o território é investido pelo Estado e pelo capital, e de que o capital se realiza do território. Mas como ele se territorializa? O Estado pode abdicar de um projeto territorial? Aqui cabe lembrar que, para Vainer (2007), ações setoriais têm sido mais decisivas na estruturação do território nacional do que políticas explicitamente voltadas para o ordenamento territorial.

Mesmo que não haja necessariamente tal projeto, concorda-se que a

[...] apropriação e expropriação dos abundantes recursos territoriais e a acumulação primitiva permanente foram elementos fundantes da nossa história até aqui. O território heterogêneo e de grande porte desempenhou papel estratégico nessas táticas subordinadas e covardes de nossas elites. Transformado em mera base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usurários e *locus* da predação e degradação humana e ambiental, o objeto passou a ser visto como objeto inerte (BRANDÃO, 2010, p. 67).

Para tentar entender a natureza do capitalismo brasileiro e a territorialidade que ele engendra, partiu-se para a exposição de alguns casos selecionados.

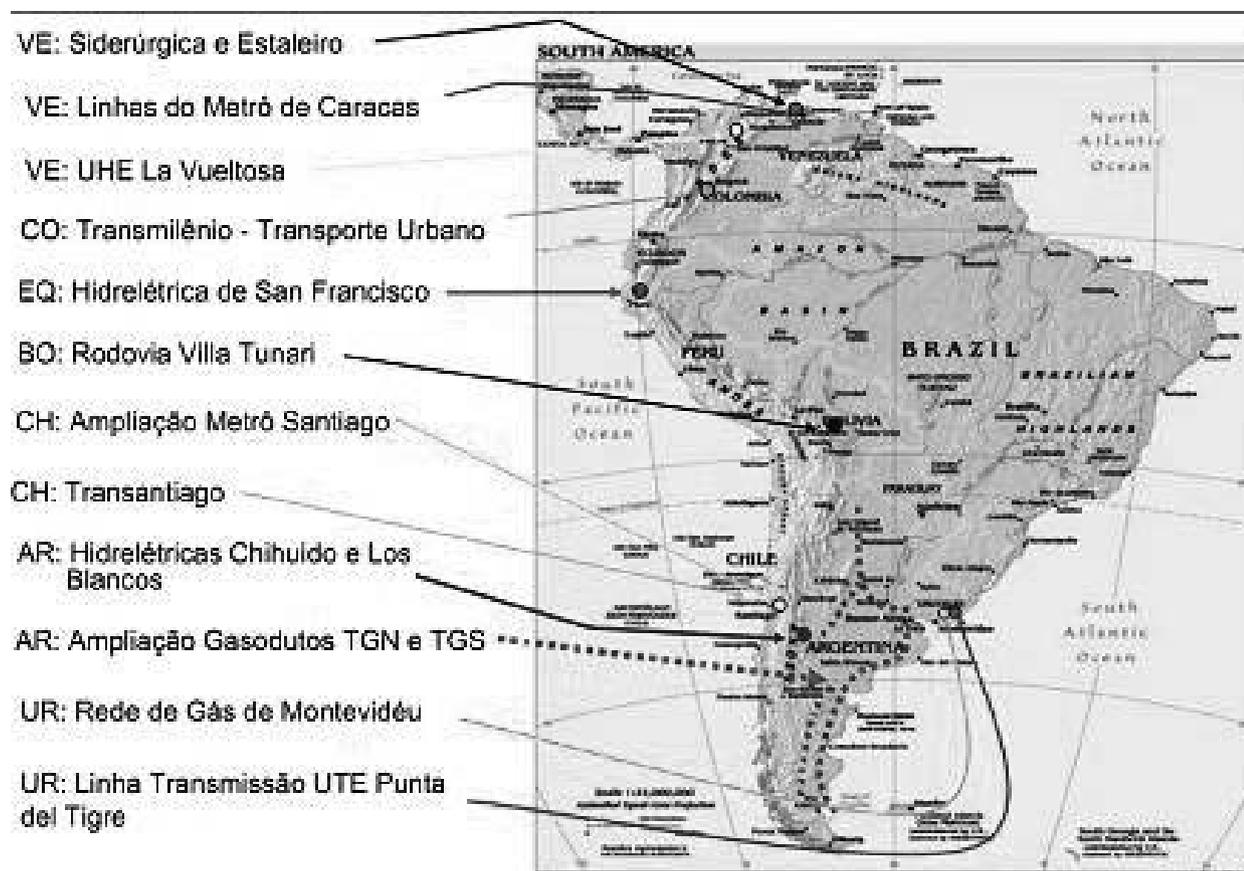


Figura 3
Projetos financiados pelo BNDES na América do Sul – 2011

Fonte: Brasil (2011).



Figura 4
Eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA

Fonte: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2011).

O BNDES no território

Segundo o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, entre 2003 e agosto de 2011, o governo brasileiro havia aprovado garantia de crédito para cerca de 100 financiamentos do BNDES voltados a projetos de infraestrutura em diversos países da América Latina e do Caribe, totalizando cerca de US\$ 14 bilhões. A execução destas obras está amarrada, necessariamente, à exportação de serviços realizados por grandes empreiteiras brasileiras.

Um exemplo de grande projeto que ocorre com forte participação do banco são algumas obras de integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA).

É comum se deparar com trabalhos que consideram o território como tendo um *status* similar ao de uma firma na teoria neoclássica, como uma unidade que toma decisões autônomas, realizando a mais racional e eficiente combinação de fatores.

Esta abordagem é característica de instituições que tratam países e continentes como sendo um bloco homogêneo em suas intencionalidades e negando, através de suas práticas, a diversidade de territorialidades (e suas respectivas escalas) que existem em seu interior – a exemplo do que acontece com a IIRSA/Cosiplan/Unasul. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) reúne os 12 países da América do Sul e foi criada a partir de um tratado constitutivo firmado em maio de 2008, em Brasília. Um de seus órgãos integrantes é o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). A IIRSA atualmente está sob a coordenação do Cosiplan/Unasul.

Tabela 1
Intencionalidade dos eixos de integração da IIRSA

Eixo	Intencionalidade
1. Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia)	Integração energética, com destaque para a construção de gasodutos.
2. Eixo Andino do Sul (região andina da fronteira Chile-Argentina)	Turismo, rede de transportes
3. Eixo de Capricórnio (norte do Chile e da Argentina, Paraguai, sul do Brasil)	Integração energética, incorporação de novas terras à agricultura de exportação, biocombustíveis.
4. Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai)	Integração dos transportes fluviais, incremento na oferta de energia hidrelétrica.
5. Eixo do Amazonas (Colômbia, Peru, Equador, Brasil)	Criação de uma rede eficiente de transportes entre a bacia amazônica e o litoral do Pacífico, com vista à exportação.
6. Eixo do Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname, extremo norte do Brasil)	Aperfeiçoamento da rede rodoviária.
7. Eixo do Sul (sul do Chile/ Talcahuano e Concepción e da Argentina/ Neuquén e Baía Blanca)	Exploração do turismo e dos recursos energéticos (gás e petróleo).
8. Eixo Interoceânico Central (sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile, sul do Peru)	Rede de transportes para exportar produtos agrícolas brasileiros e minerais bolivianos pelo Pacífico.
9. Eixo Mercosul-Chile (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile)	Integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas.
10. Eixo Peru-Bolívia-Brasil	Redirecionamento do fluxo das exportações agrícolas brasileiras para o Pacífico.

Fonte: Le Mond Brasil Diplomatique (2008).

Ao se analisar o quadro sobre as intencionalidades dos eixos de integração da IIRSA, vê-se que todos estes eixos são motivados por ações de exploração intensivas em território. Estes processos são intolerantes com entes não mercantis. A territorialidade do capitalismo engendra a mercantilização levada às últimas consequências.

Segundo os acordos da IIRSA, os governos financiarão 62,3% dos projetos, a iniciativa privada bancará 20,9%, enquanto o restante virá de instituições financeiras, como o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ou seja, há o risco de a dívida externa dos países sul-americanos crescer. Não se deve esquecer que a dívida é um instrumento político, não apenas uma questão financeira, pois garante a implementação do interesse das instituições financeiras multilaterais (e das facções de classe que elas representam) ao custo do endividamento público.

Além da dívida externa, outro elemento fundamental no jogo geopolítico é o território. Tem vantagem quem conseguir influenciar no ordenamento territorial de forma a conquistar situações positivas para seus interesses, ainda mais em um contexto de crescente fluxo de serviços e mercadorias pelo espaço.

Carlos Walter Porto Gonçalves chama a atenção para um processo que vai além da espoliação. A colonialidade que atravessa o sistema mundo desde seus primórdios até os dias atuais ajuda a entender processos de legitimação de políticas e ações que sabidamente aprofundarão as desigualdades e, violentamente, homogeneizam as formas de se relacionar com o território. Contudo, isso não ocorre sem resistência dos povos e sem oposição intelectual.

Vários autores como Ricardo Abramovay, JM. Allier (2009), Elmar Altvater, Gustavo Esteva, Alberto Acosta, Wolfgang Sachs, Celso Furtado e Josué de Castro já insistiram que não se trata de “socializar o *american way of life*”. Esses movimentos sociais e seus intelectuais orgânicos (Gramsci, 1968) oferecem ao debate teórico-político o *Suma Kawsay*, o *Buen*

Vivir, não como modelo, por suposto, mas como outro horizonte de sentido (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012, p. 19-20).

Esse patrimônio teórico-político teve que enfrentar um dos mais violentos processos expropriatórios de que se tem notícia na história da humanidade. Autoritariamente foram construídas estradas, barragens, hidrelétricas, linhas de transmissão, e foram produzidos sem-terras e sem-tetos. A IIRSA e as perspectivas que se abriram com a demanda por *commodities* pela Ásia (China em particular) impuseram ao Brasil a integração regional física da América do Sul (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012). Os conflitos, a lógica exploratória intensiva em território e formas patrimonialistas e rentistas de apropriação do território ganharam novo fôlego com as novas possibilidades da fuga para frente.

Mas, frente a este cenário, qual o interesse dos demais países em fazer parte de um projeto que aparentemente não beneficiará igualmente a todos? Sabe-se que crescimento econômico nos moldes do capitalismo não é sinônimo de promoção da igualdade, ou da homogeneização social ou regional. Ele não dá garantias de acesso, por parte da maioria da população, à propriedade, à terra rural ou urbana, à educação e saúde de qualidade, à moradia, à inserção formal no mercado de trabalho etc.

As alianças regionais de classe (HARVEY, 2005, p. 151) podem ajudar a entender como tais projetos saem do papel e garantem que o capitalismo engendre novas territorialidades com a tutela dos estados. Estas alianças estão vinculadas vagamente em determinados territórios que, habitualmente, são organizados pelo Estado (mesmo que não exclusivamente). Elas são necessárias para defender valores já materializados e a coerência regional estruturada já alcançada. Por mais que determinadas infraestruturas acabem por aprofundar certas diferenciações ou promover o alargamento das desigualdades sociais, há uma classe poderosa que se beneficia destes movimentos. Quanto menores forem as barreiras espaciais, maior será a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço, e maior o

incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital (HARVEY, 1989, p. 267).

Estas alianças podem também promover condições favoráveis à acumulação adicional nesta região – a exemplo de como a bancada ruralista se beneficia com a expansão da fronteira agrícola, ou o setor minero-metalúrgico-energético-empregado se favorece tanto com a execução das obras como com o barateamento dos custos do transporte de sua produção. A valorização das terras fomentou e sancionou recorrentemente um gigantesco processo de valorização mercantil-patrimonial, fazendo com que o Brasil se configurasse como um enorme complexo de promoção mercantil-patrimonial-rentista, “[...] com massas de riqueza em busca de entesouramento e circulação por circuitos de valorização fundados em diversas modalidades de acumulação primitiva, na extensividade e na expansão territorial

predatória ao longo de sua enorme plataforma territorial-econômica” (BRANDÃO, 2010, p. 66).

As frações da elite territorial desenvolveram estratégias de recondicionar e reinventar permanentemente novos espaços de acumulação (pois são especializadas na fuga para frente, territorial e rentista), buscando renovadas fronteiras interiorizadas de valorização e impedindo a luta aberta de classes, o que cristaliza uma marcha interrompida travada tanto no ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas modernas quanto do ponto de vista dos direitos sociais (BRANDÃO, 2010, p. 50).

Como estas alianças de classe não são uma exclusividade brasileira, é compreensível que nos demais países elas também exerçam forte influência junto aos governos para manter sua estrutura de poder e dominação (mesmo naqueles países que

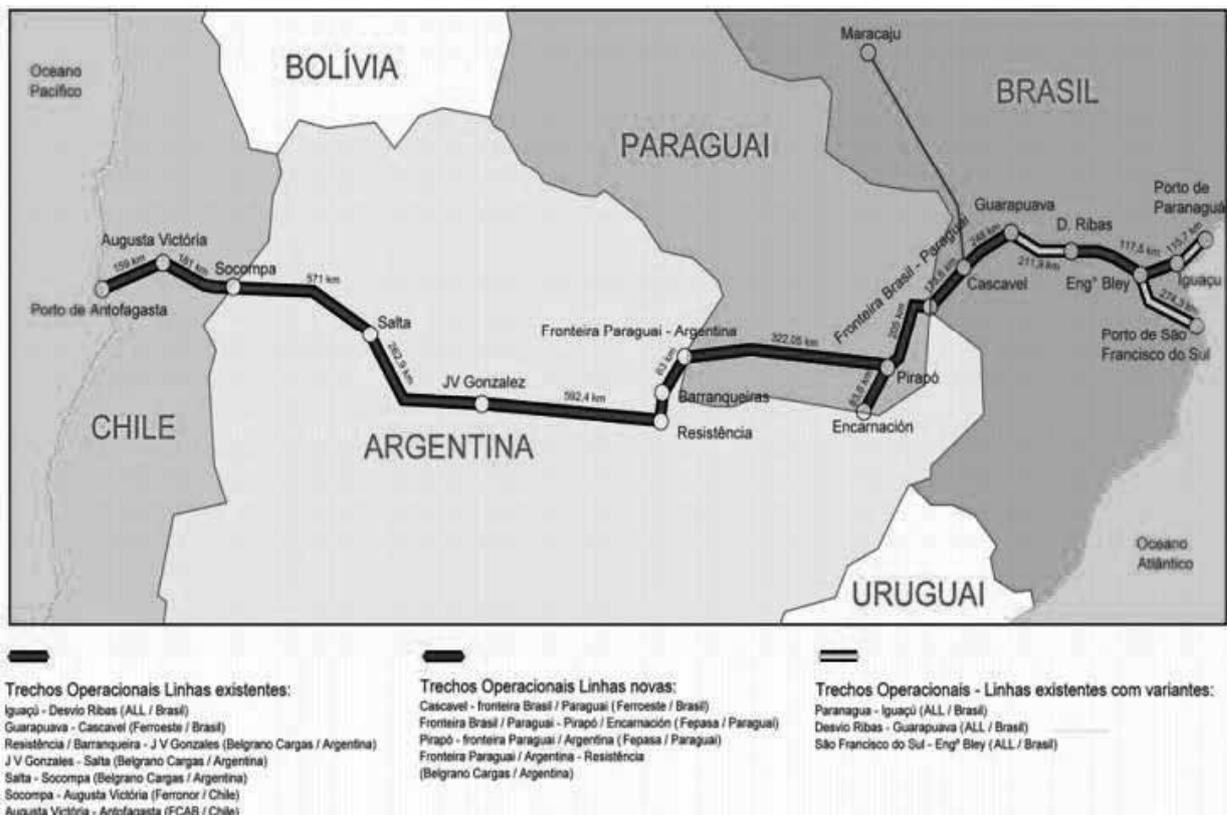


Figura 5
Corredor ferroviário bioceânico

Fonte: Brasil (2011).

poderiam ser mais afetados pelo chamado imperialismo brasileiro na América do Sul e com o aprofundamento das desigualdades regionais).

Um dos eixos da IIRSA apoiados pelo governo brasileiro através do BNDES é o Eixo de Capricórnio, no qual o elemento articulador será o transporte intermodal, com destaque para as ferrovias.

De acordo com entrevistas realizadas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (representante da IIRSA no Brasil), com 17 instituições públicas e privadas⁴, os principais setores beneficiados com as obras neste eixo serão os de laminados, celulose e papel, e, principalmente, soja.

Sabe-se que o setor agroexportador tem apresentado um crescimento significativo, ainda mais no que diz respeito à produção de *commodities* (com destaque para a soja). Nas últimas décadas aumentou a demanda por terras para o agronegócio. Contudo, a efetiva diminuição dos preços dos produtos agrícolas deu-se pela expansão do latifúndio capital-*intensive* e pela anulação da renda diferencial por localização, possibilitada pela expansão das redes de transportes e dos avanços da logística (PORTO-GONÇALVES, 2006). Assim, a incorporação de grandes extensões de terras, principalmente para a produção de grãos, é fundamental para as grandes empresas do agronegócio. Isso fica claro quando se observam os dados do Censo Agropecuário de 2006: enquanto os estabelecimentos rurais de menos de 10 hectares ocupavam menos de 2,7% da área total tomada pelos empreendimentos rurais no Brasil, os de mais de 1.000 hectares concentravam mais de 43% da área total. O Censo do IBGE de 2006 mostrou uma concentração de terras superior aos índices apurados nos anos de 1985 e 1995. Onde mais este processo pode ser observado?

⁴ Instituições entrevistadas: Itamaraty, MAPA/Secretaria de Política Agrícola, Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Carga, BNDES, MAPA/Secretaria de Relações Internacionais, CNT, ABDIB, Federação das Indústrias do Estado do Paraná, Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, DER/PR, Ferroeste, Secretaria Especial de Portos, MDIC, Ministério dos Transportes, Receita Federal do Brasil, Sindipeças e ABDI.

Wilson Cano chama a atenção para a re-primarização da economia brasileira e para a desindustrialização.

Os principais fatos que estariam causando a desindustrialização seriam: i) a política cambial prevaiente desde o Plano Real, com câmbio muito valorizado e juros reais altos; ii) abertura comercial com queda de tarifas e diminuição dos demais mecanismos protecionistas (que vem ocorrendo desde 1989, com maiores investidas nos governos Collor e FHC); iii) taxas de juros elevadas, que inibem os investimentos na indústria⁵; iv) diminuição do aporte de recursos (tanto estrangeiros quanto internos) na indústria. Os investimentos cresceram em um sentido global, mas foram alocados principalmente em serviços (especialmente o financeiro, construção e negócios imobiliários) e no agronegócio e mineração; v) desaceleração da economia mundial (CANO, 2012, p. 5).

O atual modelo de crescimento seria potencialmente destruidor de empregos industriais e geraria mais empregos terciários – de menor renda e qualificação e mais prejudiciais para a urbanização. Basta ver a forte regressão dos manufaturados na pauta exportadora, a elevação dos déficits comerciais de produtos industriais de média a alta tecnologia e a acentuada queda da participação da indústria de transformação no PIB – a qual, depois de passar de cerca de 19%, na década de 1950, para 36%, na de 1980, regrediu violentamente para 19%, na de 1990, e para 15,6%, nos anos 2000 (CANO, 2012, p. 10).

Este processo de (re)especialização da economia brasileira também pode ser observado ao se analisar as cadeias produtivas.

Nos dez anos que vão de 1996 a 2006 o único segmento a ampliar a sua participação no VTI total foi o segmento intensivo em recursos naturais. Só a ele coube também, a prerrogativa de adensar as cadeias produtivas, medida

⁵ Aqui cabe lembrar que está em curso uma política de redução das taxas de juros. Para maiores informações, consultar: Banco Central do Brasil (2013).

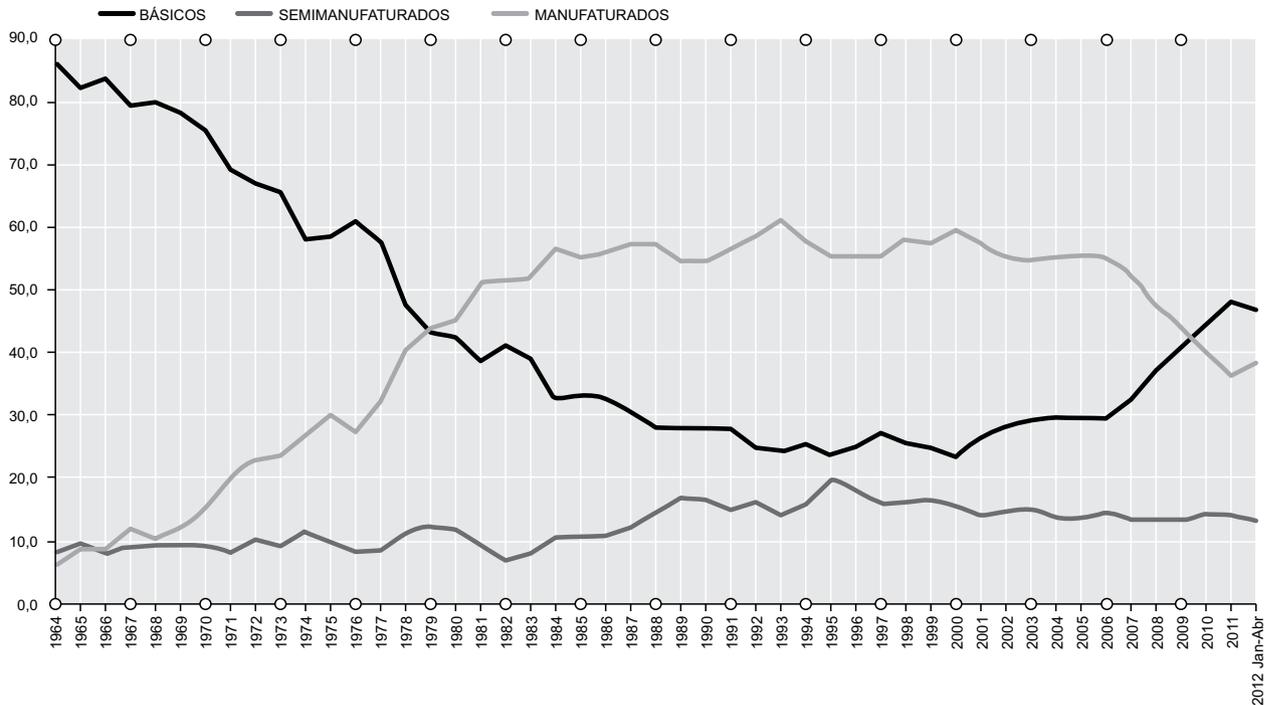


Gráfico 2

Exportação brasileira por fator agregado. 1964 – 2012. Participação %

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Depla/Secex (2012).

pela relação VTI/VBP. Em todos os demais segmentos observou-se o contrário: perda de participação do VTI no total e perda de adensamento de cadeias produtivas. Ou seja, os dados indicam que a desindustrialização no Brasil esteve associada à queda de valor adicionado da indústria por um duplo processo de especialização: o setorial e o das cadeias produtivas (CARNEIRO, 2008, p. 25).

Por outro lado, grandes empresas privadas brasileiras estão espalhando sua atuação por diversos países, graças à ação conjunta com o BNDES, que fomenta grande parte das obras de infraestrutura do projeto supracitado (entre outros). Este pode ser um indício de como este banco público se coloca a serviço de interesses de grupos econômicos privados brasileiros fora das fronteiras nacionais (CARRION; PAIM, 2006). Alguns exemplos de projetos da IIRSA executados por empreiteiras brasileiras são as obras da Usina Hidrelétrica Porce III, na Colômbia, realizadas pela empresa Construções e

Comércio Camargo Corrêa, no valor estimado em 2005 de US\$ 450 milhões. A obra foi concluída em dezembro de 2010 a um custo total de US\$ 900 milhões. Segundo dados de 2005, a Camargo Corrêa atuava no exterior com contratos que somavam cerca de US\$ 900 milhões (o mesmo valor de apenas uma de suas obras, após reajustes nos custos, em 2010).

No Peru, em 2004, a empresa firmou contrato para a recuperação de um trecho de 60 quilômetros da estrada que liga Chiclayo a Chongoyape, ao norte do país. Outra obra em execução é a construção do trecho da estrada Inambari-Azangaro, com 305 quilômetros de extensão. Ela faz parte da ligação oceânica entre Brasil e Peru. No mesmo ano, a empresa assinou, na Bolívia, contrato para construção da rodovia Roboré-El Carmen, com 140 quilômetros, parte de um corredor interoceânico que permitirá a saída da Bolívia para o Pacífico e ligará as cidades de Santa Cruz de la Sierra e Puerto Suarez.

O Corredor Viário Interoceânico Sul – Peru/Brasil, entre Peru, Bolívia e Brasil, é dividido em cinco trechos: três são construídos pela Odebrecht com sócios peruanos; um é executado pela peruana Hidalgo e Hidalgo SAC; e um (o trecho 4) é feito pela Intersur Concesiones SAC (formada pelas brasileiras Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão). A obra, que custava inicialmente US\$ 527 milhões, teve seu valor ampliado para US\$ 890 milhões após a Intersur Concesiones SAC (Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão) ser aprovada. Durante a construção do trecho 4 da rodovia, que interliga Inambari (Madre de Dios) e Azangaro (Puno), inúmeras foram as denúncias de irregularidades no que diz respeito ao cuidado técnico e humano e de proteção ao patrimônio arqueológico (UGAZ, 2009).

Outro fato emblemático aconteceu em 2011, quando populações indígenas paralisaram as obras de uma estrada que atravessaria um território delas na Bolívia (Figura 6). Esta não é uma obra da IIRSA, mas a estrada forma parte da conexão entre o Eixo Brasil-Chile e o Eixo Brasil-Peru, que fica mais ao norte e une Porto Velho e Rio Branco com os portos peruanos. Neste caso específico, esta não parece ser só mais uma estrada para integração dos corredores bioceânicos. Muito antes disso, ela é uma ligação do próprio país consigo mesmo. Atualmente, a província de Beni só tem acesso ao resto do país através de Santa Cruz. Toda sua produção pecuária tem que passar por esta província antes de chegar a outros mercados – o que dá aos *cruceños* o poder de atravessador e encarece o produto final. É

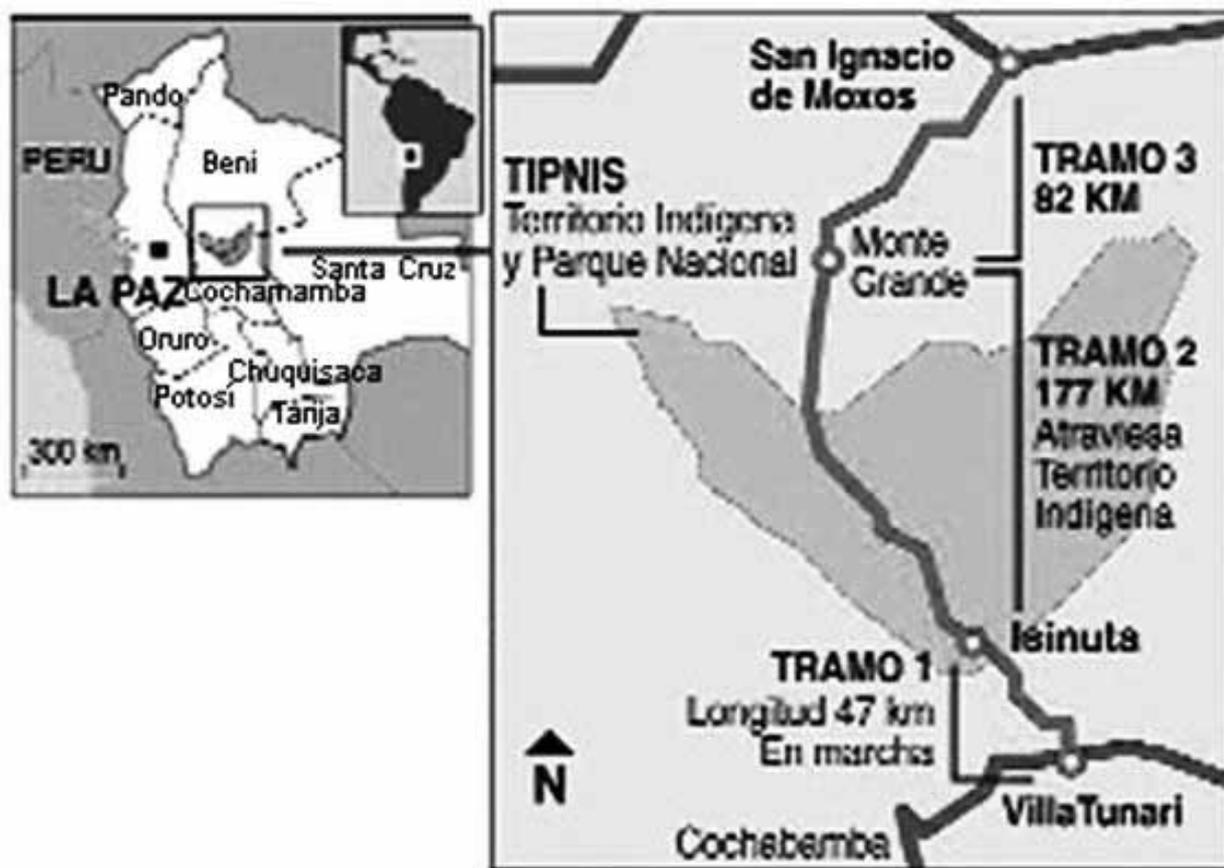


Figura 6
Mapa da Bolívia e localização da estrada que passaria pelo Parque Nacional Isiboro Sécore

Fonte: Adaptado de Polémica... (2013).



Figura 7
Beneficios económicos a serem explorados no Tipnis

Fonte: Adaptado de Polémica... (2013).

também em Santa Cruz que se localiza grande parte da oposição a Evo Morales. A conexão de Beni com o resto do país ajudaria a quebrar esses laços e diminuir a importância de Santa Cruz no cenário nacional. Então, com a estrada passando pelo Parque Tipnis e Beni não estando mais necessariamente “presa” a Santa Cruz, os interesses desta província estariam prejudicados. O apoio à marcha

dos indígenas veio, não por acaso, das frentes *cruceñas*, e a oposição a Morales tem se aproveitado muito do conflito para se cacifar. Contudo, é difícil imaginá-la capaz de manter uma aliança mais duradoura com os indígenas, quando este conflito estiver terminado (CUNHA FILHO, 2011).

Além disso, outros interesses envolvem a região. O Brasil havia se comprometido a financiar a

obra, através do BNDES, com um crédito de US\$ 332 milhões, e a empresa brasileira OAS era a responsável pelo trecho em questão. Caso a obra siga adiante, a estrada poderá dar acesso a campos de petróleo e de gás natural, além de facilitar a expansão da agricultura cocaleira em áreas até então preservadas.

O relatório da Oficina de Las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito intitulado *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2010* revelou que, apesar de a quantidade total de hectares usados para a produção de coca na Bolívia continuar estável, houve um aumento de 9% do aproveitamento nesta área para o cultivo, quando comparado ao ano de 2009 (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 5).

Caso intensifiquem-se, as pressões para expansão da área produtiva colocarão em choque territorialidades muito distintas, o que poderá trazer efeitos devastadores não só para os grupos sociais afetados, mas para o meio ambiente em questão. Existem indícios de que isto possa ocorrer, pois a área sudeste do parque tem sido ocupada por cocaleiros desde a década de 1970 e acabou sendo separada do território indígena oficial em 2009. Isto desenfreou um processo de assimilação de comunidades indígenas que viviam dentro da área ocupada a esta nova atividade econômica. Dos indígenas que lá permaneceram, alguns passaram a trabalhar para os cocaleiros. Visto que a rota planejada para a estrada cortaria essa área e avançaria pelo parque nacional, podia-se prever que os cocaleiros usariam esta estrada. Além disso, muitas vezes a coca é utilizada como primeira atividade mais rentável, sendo substituída com o tempo por outros cultivos – a exemplo do que acontece no Brasil, com a derrubada de vegetação nativa para dar lugar à pecuária extensiva, seguida por cereais –, com destaque para a soja.

Há também a possibilidade de atividades madeireiras e petroleiras (principalmente a oeste da estrada, com direitos de exploração concedidos à

Petrobrás e à YPFB Petroandina SAM) se instalem e/ou intensifiquem, indo contra as razões de existência de um parque destinado às populações indígenas. Isso fica evidente na Figura 7, uma imagem adaptada de jornal, na qual são apresentados os supostos benefícios que a estrada potencializaria, caso passasse pelo parque.

Nota-se que, na retórica dos que incentivam a exploração econômica da reserva, grandes interesses econômicos, como o da exploração de petróleo e expansão do cultivo de coca, não são mencionados.

Este episódio traz novamente à tona a importância do entendimento acerca da territorialidade não só do capitalismo, mas das populações. No documento intitulado *Carta Aberta aos Senhores Álvaro Garcia Linera e Evo Morales Ayma*, Porto-Gonçalves (2011) lembra do enunciado da população camponesa na província de Pando, também na Bolívia: “*No queremos tierra, queremos territorio*”.

Permitir intervenções em terras indígenas seria negar o território dos índios. De nada adianta a existência de reservas indígenas se seu território, seus hábitos, sua cultura e sua vida são violados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho tentou-se abordar a territorialidade do capitalismo brasileiro através de algumas ações do BNDES, e uma das características atuais do banco é o direcionamento de vultosos recursos para fora do território nacional. Tais obras possuem características bastante diferenciadas no que diz respeito aos benefícios que representam para o capitalismo brasileiro.

Observando o mapa dos investimentos do banco em 2011 (Figura 3), pode-se perguntar: quais interesses no ordenamento territorial poderiam estar por trás de obras de siderúrgicas e estaleiros na Venezuela, linhas de metrô em Caracas e Santiago, e transporte urbano – Transmilênio – em Bogotá (Figura 3)?

Entende-se que a territorialidade do capitalismo brasileiro se dá por diversas formas, e o ordenamento territorial com fins de incorporação de novos territórios (através de corredores de exportação, por exemplo) é apenas uma delas. As obras acima citadas contribuem para o fortalecimento das empresas executoras e para a inserção competitiva do capital brasileiro em cenários que extrapolam as fronteiras nacionais. Isto ajuda a entender o grande aporte de recursos em empresas que não têm necessariamente ligação com o que poderia ser de interesse geopolítico vinculado ao ordenamento territorial – a exemplo da empresa frigorífica Friboi⁶. Estas ações mostram a territorialidade do capitalismo brasileiro no sentido da conquista de mercados. Sem a facilitação, através do BNDES, para a atuação de empresas empreiteiras ou frigoríficas brasileiras no exterior, os serviços que estas empresas prestam poderiam ser executados por outras. O BNDES é uma ferramenta fundamental sem a qual o capital brasileiro não conseguiria se expandir.

As estratégias ligadas a um determinado ordenamento territorial, como no caso das construções vinculadas aos transportes, cumpriram um papel de promover a incorporação de novos territórios à lógica capitalista. Estas obras são responsáveis por colocar novos espaços no circuito de acumulação, imprimindo novas lógicas, entrando em choque com as territorialidades que atuavam nestes territórios e deflagrando conflitos – a exemplo do que se temia no território indígena e no Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis), na Bolívia.

O atual momento reúne características tanto de políticas desenvolvimentistas, quanto de medidas neoliberais, o que justifica as diferentes leituras

sobre o modelo político e econômico adotado nos últimos anos. Carlos Lessa argumenta que o “[...] atual governo parece procurar uma síntese entre o projeto neoliberal – circunscrito ao domínio da moeda, dos juros e do sistema financeiro – e um neo-projeto nacional desenvolvimentista em matéria de infraestrutura” (LESSA, 2009, p. 98). Acrescenta-se que, ao mesmo tempo, existem os argumentos da desindustrialização⁷ – que estaria na contramão do desenvolvimentismo, assim como a crescente presença do Estado na economia estaria na contramão de um projeto neoliberal ideal. A territorialidade do capitalismo brasileiro ajuda a entender como tais contradições permitem que as facções de classe consigam colocar em prática seus projetos.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Histórico das taxas de juros*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS2013>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório da administração*. 2004. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1204.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2011.

_____. *Relatório anual*. 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2008/relatorio_anual2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Relatório anual*. 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2009/relatorio_anual2009.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Relatório anual*. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2010/relatorio_anual2010.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Relatório anual*. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotspots/Relatorio_Anuar_2011/>. Acesso em: 22 set. 2013.

⁶ O frigorífico brasileiro JBS Friboi é a maior empresa de carnes do mundo. Em 2010, esta empresa colocou à venda um pacote de dois milhões de debêntures, no valor de R\$ 3,48 bilhões, e a BNDESPar comprou 99,9% dos papéis. Os demais acionistas – entre eles a família Batista, dona de 59% do Grupo JBS, adquiriram 0,05% da emissão. A operação viabilizou o pagamento da última aquisição da companhia nos Estados Unidos: a Pilgrim's Pride Corporation. A entrada da Friboi no mercado americano foi mais um passo de uma trajetória internacional que começou em 2005, com a compra da Swift argentina – e que também contou com o apoio do BNDES.

⁷ Até este momento da pesquisa, recorreu-se somente aos dados nominais sobre a desindustrialização, o que pode ser influenciado por valores flutuantes da economia, como valorização no câmbio. Os próximos passos incluem a busca de informações sobre as séries físicas neste setor, como expansão de bases produtivas e emprego.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório anual*. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/relatorio_anual2012.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. (Org.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ; Programa de Pós-graduação em Geografia, 1983. p. 1-21.

BERNARDO, J. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Estado: a silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo: Escrituras, 1998.

BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

_____. Territórios com classes sociais, conflitos decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas, SP: Alínea, 2007.

BRASIL. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Os projetos de infraestrutura apoiados pelo Brasil na América do Sul*. 2011. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/lrs/coscecx/pdf/transparencias_reuniao_coscecx_09_08_11_-_ministro_joao_mendes.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2011.

CANO, W. *A desindustrialização no Brasil*. Campinas, SP: IE; UNICAMP, 2012. (Texto para discussão, 200).

CARNEIRO, R. *Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva*. Campinas, Sp: IE; UNICAMP, nov. 2008. (Textos para Discussão, 153).

CARRION, M. C.; PAIM, E. S. *IIRSA: desvendando interesses*. Porto Alegre: Amigos da Terra, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.natbrasil.org>>. Acesso em: 09 set. 2010.

CUNHA FILHO, Clayton M. Evo Morales, o conflito do TIPNIS e as dificuldades de articular uma nação. *Boletim OPISA*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 4-8, 2011.

DEPLA/SECEX/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&ref=608>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

ERBER, Fabio S. Convenções do desenvolvimento. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, a. XI, n. 44, p. 109-129, 2009.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Agenda de implementação consensual 2004-2010*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda_de_implementacion_consensuada_2005-2010/agenda_de_implementacion_consensuada_2005-2010.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em: 24 nov. 2009.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=58>>. Acesso em: 09 maio 2011.

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Campus, 2011.

LE MOND BRASIL DIPLOMATIQUE. Os 10 eixos da IIRSA. São Paulo, 1 out. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2593>> Acesso em: 10 ago. 2010.

LESSA, C. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.

LOS BENEFÍCIOS económicos dentro del TIPNIS. Disponível em: <http://www.la-razon.com/suplementos/especiales/Beneficios-economicos-dentro-TIPNIS_LRZIMA20111201_0095_4.jpg>. Acesso em: 29 jun. 2013.

MIRANDA, J. C.; TAVARES, M. C. Brasil: estratégias da conglomeração. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estado e moeda no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

POLÊMICA carretera em Bolívia: continuán las protestas por la defensa de la reserva TIPNIS. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/fotos/20110927/notas/mapbol.jpg>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *Carta aberta aos senhores Álvaro Garcia Linera e Evo Morales Ayma*. Disponível em: <<http://alter-latina.com/blog/?tag=aberta>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

_____; QUENTAL, Pedro de Araujo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis: Revista Acadêmica de la Universidad Bolivariana de Chile*, [S.], n. 31, p. 16, 2012.

REDEBRASIL. *O BNDES visto pela sociedade civil*. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br>, 2006>. Acesso em: 9 jul. 2011.

SACK, R. D. *Human territoriality*. Cambridge: University Press, 1986.

SOUZA, M. L. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org). *Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 368 p.

UGAZ, P. Consórcio com Camargo Correa é questionado no Peru. *Revista Eletrônica Terra Magazine*, 06 abr. 2009. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI>

3687921EI6578,00Consortio+com+Camargo+Correa+e+questionado+no+Peru.html>. Acesso em: 8 set. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Estado Plurinacional de Bolívia: monitoreo de cultivos de coca* 2010. [Bolívia]: UNODC, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/BOLIVIA_COCA_SURVEY_2011_spanish_web.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

VAINER, Carlos B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Carlos, v. 9, n. 1, p. 9-23, maio 2007.

VITTE, C. C. S. *Planejamento territorial e os impactos socio-econômicos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana) no território brasileiro: atores, conflitos e interesses*. p. 1-17. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010.

Artigo recebido em 26 de agosto de 2013
e aprovado em 30 de setembro de 2013.

A black and white photograph of three young boys of African descent, looking towards the left. They are wearing patterned collared shirts. The boy in the foreground is slightly out of focus, while the boy in the middle is in sharp focus.

Questões sociais e estudos de caso

O Estado brasileiro e a estratégia da política de ação afirmativa

Ludmila Gonçalves da Matta*

* Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF); professora do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades na Universidade Candido Mendes (Ucam). ludmatta@yahoo.com.br

Resumo

O artigo apresenta um histórico das ações afirmativas no Brasil, com ênfase na política de cotas para o ingresso nas universidades públicas, abordando as iniciativas das distintas esferas de governo em termos normativos e programáticos, bem como uma síntese dos termos do debate pró e contra o sistema de cotas.

No intento de buscar soluções para velhos dilemas, as políticas de ações afirmativas, entre elas o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas, aparecem no cenário nacional. Apesar das ações afirmativas serem confundidas com cotas, estas compreendem um conjunto de políticas muito mais amplo, que podem ser realizadas através de criação de cotas (reserva para determinados grupos) ou por outras ações como bônus, preferência, vantagens, aumento do número de vagas.

Palavras-chave: Ação afirmativa. Cotas. Política pública. Educação.

Abstract

The article is a historical presentation of affirmative action in Brazil, which main emphasis is on quota policy for enrolling at public universities, addressing the initiatives of the different spheres of government in terms of policy development and programming, as well as a summary of the terms of the debate both for and against the quota system itself.

With the intention of finding solutions to old issues which appear on the national scene such as the affirmative action policies, including the quota system for enrolling at public universities. Despite affirmative action programs being confused with quotas, they actually comprise of a set of much broader policies, which can be carried out through the creation of quotas (reserved spaces for specific groups) or also by other initiatives such as bonuses, preferences, benefits, or increasing the number of spaces reserved for quotas.

Keywords: Affirmative action. Quotas. Public policy. Education.

¹ A Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), sancionada em agosto de 2012, garante a reserva de 50% das matrículas por curso em turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas – metade para estudantes de escolas

públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último Censo Demográfico de 2010 (REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, 2013).

APRESENTAÇÃO

O artigo apresenta um histórico das ações afirmativas no Brasil, com ênfase na política de cotas para o ingresso nas universidades públicas, abordando as iniciativas das distintas esferas de governo em termos normativos e programáticos, bem como uma síntese dos termos dos debates pró e contra o sistema de cotas.

Nos últimos anos, no Brasil, muito tem se falado sobre ações afirmativas. Mas, embora o tema apareça com frequência nos meios de comunicação, é comum encontrar pessoas que não sabem exatamente do que se trata.

As ações afirmativas, em muitos casos, têm sido confundidas com a aplicação de cotas nas universidades. Apesar de as cotas serem um tipo de ação afirmativa, elas não são as únicas medidas que englobam este tipo de ação. Baseando-se principalmente em Sabbagh (2004) e Weiner (1983), Feres Júnior e Zoninsein (2006, p. 21) enfatizam que ação afirmativa corresponde a

[...] qualquer medida que aloca bens, tais como o ingresso em universidades, empregos, promoções, contratos públicos, empréstimos comerciais e o direito de comprar e vender terra, com base no pertencimento a um grupo específico, com o propósito de aumentar a proporção de membros desse grupo na força de trabalho, na classe empresarial, na população estudantil universitária e nos demais setores nos quais esses grupos estejam atualmente sub-representados em razão de discriminação passadas ou recentes.

As ações afirmativas são medidas voltadas para a inclusão e a igualdade social e estão fundamentadas no princípio do tratamento desigual a pessoas socialmente desiguais. Comumente, são aplicadas na superação de desigualdades sociais, raciais, étnicas, de gênero ou em benefício de outras minorias. Elas podem se apresentar por meio de cotas (reserva para determinados grupos) ou por outras ações, como bônus, preferência, vantagens, aumento do número vagas. No Brasil, tais medidas têm se concentrado na população estudantil, apesar de haver debates,

inclusive no Congresso Nacional, e iniciativas isoladas para implementação em outros setores, como o mercado de trabalho. Dentre a população estudantil, têm sido beneficiados os seguintes grupos minoritários: os estudantes oriundos da rede pública de ensino; os autodeclarados pretos e pardos; os índios; as mulheres; os deficientes físicos; os filhos de policiais mortos ou incapacitados em serviço, caso do Rio de Janeiro; os professores da rede pública; os nativos de determinado estado da Federação; quilombolas; e pessoas consideradas pobres ou carentes. Entretanto, dentre os grupos citados, o caso que tem gerado mais debates e controvérsias é o das ações voltadas para os autodeclarados pretos e pardos.

Desde a implementação das primeiras iniciativas de ação afirmativa no Brasil, no caso a Lei Estadual nº 3.524/2000 (RIO DE JANEIRO, 2000) – que dispunha sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual para ingresso nas universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro – e a Lei nº 3.708/2001 (RIO DE JANEIRO, 2001c) – que determinava a reserva de vagas para pessoas autodeclaradas negras e pardas¹ –, tem se construído um intenso debate nos meios de comunicação, assim como também a manifestação de intelectuais, a partir de formulações teóricas sobre a consequência dessas ações para o Brasil, principalmente no que tange à população preta e parda.

Essas primeiras normas passaram por diversas modificações e, atualmente, a política foi ampliada para todo o território nacional, através da aprovação da Lei das Cotas¹. Naturalmente, a ampliação dessa

¹ A Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), sancionada em agosto de 2012, garante a reserva de 50% das matrículas por curso em turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas – metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último Censo Demográfico de 2010 (REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, 2013).

política provocou o interesse em estudá-la. No plano teórico, apesar de se observarem trabalhos que apresentam diferentes posturas e questões diante do problema, nota-se também que os trabalhos publicados têm cada vez mais se polarizado, constituindo argumentos de duas naturezas: os contrários e os favoráveis a essas medidas.

Entre aqueles que se manifestam contrários às medidas, os argumentos mais frequentes são os de que a ação afirmativa demanda o reconhecimento das diferenças étnicas e raciais dos brasileiros, e isso contraria o ideário nacional da mestiçagem; as ações afirmativas causarão uma divisão perigosa entre brancos e negros; a utilização do conceito de raça pode acentuar o racismo; a política contraria o tratamento da igualdade e fere o mérito individual; não tem como definir quem será beneficiado pela política em razão da mestiçagem; os negros contemplados com a política de cota racial seriam ainda mais discriminados e estigmatizados.

E entre aqueles que se manifestam favoráveis, há a justificação de que as ações afirmativas funcionam como um mecanismo de justiça reparatória pelos 300 anos de escravidão; que elas representam a concessão de um direito garantido constitucionalmente; que elas promovem a diversidade étnica e racial, além de abrirem a discussão sobre o racismo no Brasil.

Ações afirmativas: percurso histórico

No intento de buscar soluções para velhos dilemas, as políticas de ações afirmativas, entre elas o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas, aparecem no cenário nacional.

Historicamente, o primeiro país a adotar este modelo de política foi a Índia, que, antes mesmo do processo de independência e da promulgação da Constituição em 1949, já adotava ações afirmativas para inserção dos grupos minoritários ao serviço

público. Além da Índia, tem-se ainda a adoção dessas políticas pelos Estados Unidos da América – caso mais citado e que tem sido apontado como exemplo para o Brasil –, pela África do Sul e por outros países, como Malásia, Sri Lanka e Nigéria (SOWELL, 2004).

As ações afirmativas também são conhecidas como políticas de discriminação positiva ou compensatória. Esse modelo de política contrapõe a concepção do liberalismo clássico², em que a igualdade se fundamenta no critério de universalidade.

Tal fato tem provocado controvérsias entre os intelectuais brasileiros. De um lado, os defensores do princípio da universalidade (fundamentados na teoria liberal), e do outro, os que acreditam que só um modelo em que os desiguais sejam tratados de forma igual poderá, de fato, proporcionar a justiça. Essa segunda concepção desenvolve-se a partir do pensamento de Rawls (2008) sobre justiça e igualdade de oportunidades. Todavia, mesmo com novas perspectivas diante da justiça, as ações afirmativas ainda são questionadas quanto à sua legalidade frente aos princípios constitucionais. Como ocorreu nos Estados Unidos (o caso Bakke)³, no Brasil também se viu as ações afirmativas serem questionadas junto à corte através de ações impetradas no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, os desfechos dessas ações foram diferentes entre os dois países. Enquanto nos Estados Unidos as cotas foram julgadas inconstitucionais, no Brasil, elas foram aprovadas⁴.

No Brasil, as discussões em torno das ações afirmativas surgem no contexto de luta do

² Essa corrente de pensamento “invocava a imagem de uma sociedade de mercado idealizada, em que a posição e o sucesso social do indivíduo dependiam de sua capacidade e esforço” (BELLAMY, 1994, p. 28).

³ Ver Sowell (2004, p. 150-152).

⁴ Para saber mais sobre as ações e as decisões judiciais, ver Souza Neto (2008).

Movimento Negro⁵, que passa a propor esse modelo de política como alternativa para superação das desigualdades raciais. Ainda assim, intelectuais como Fry (2003, p. 1) consideram que foi no contexto da III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que aconteceu em Durban, na África do Sul, em 2001, que as autoridades brasileiras acordaram para a estratégia de cotas raciais como política pública específica para a inclusão da população negra.

Entretanto, apesar de pouco citada, em 1968, já havia a adoção de ação afirmativa por parte do governo brasileiro. Neste caso, com a Lei do Boi, que beneficiava os agricultores e seus filhos, proprietários ou não de terras. Essa lei foi chamada de Lei do Boi por beneficiar principalmente a elite rural. Outra iniciativa, também pouco citada, foi a decisão de um juiz da 6ª Vara Federal, que determinou que a Universidade Federal do Ceará reservasse 50% das vagas de todos os seus cursos para estudantes oriundos da rede pública de ensino, fato este ocorrido em 1999.

Mas, apesar dessas iniciativas, a discussão só tomou o calor da mídia e da academia a partir da implementação da Lei Estadual nº 3.524/2000, de autoria do deputado José Amorim, sancionada no governo Anthony Garotinho e regulamentada pelo Decreto nº 30.766/2002 (RIO DE JANEIRO, 2002a), que dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro. Inclui-se, também, a Lei Estadual nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, que reservava 40% das vagas relativas aos cursos de graduação oferecidas

Apesar de pouco citada, em 1968, já havia a adoção de ação afirmativa por parte do governo brasileiro

pelas universidades estaduais do Rio de Janeiro – UENF e UERJ, incluindo também, hoje, a UEZO – para negros e pardos, não fazendo distinção entre estes. Posteriormente, essa lei foi alterada pela Lei Estadual nº 4.151/2003 (RIO DE JANEIRO, 2001b), sancionada pela governadora Rosinha Garotinho, que reservava cotas para negros⁶, estudantes de escola pública, indígenas e deficientes físicos. A mesma lei também sofreu alterações pela Lei Estadual nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008, a qual vigora atualmente e que acrescentou reserva para filhos de militares mortos em serviço.

O ponto mais polêmico dessas legislações são as reservas de vagas para negros, pois, como já citado, o sistema de cotas já existiu no Brasil em anos anteriores. Porém, como o tema da desigualdade racial sempre se apresenta como caro à sociedade brasileira, é dado a ele o mérito do debate.

Historicamente, o tema da desigualdade racial já fazia parte da agenda política brasileira, tendo como maior representante o Movimento Negro Organizado (MNO), desde a década de 1980, o qual já apresentava iniciativas de natureza política, educacional, cultural para a população negra e parda, trabalhando também no sentido de luta antirracista. A partir das demandas reivindicadas pelo MNO no contexto da redemocratização, ocorreram várias iniciativas, tanto por parte de governos estaduais, quanto do federal, no sentido de atender às demandas por igualdade pleiteadas pelo MNO.

A primeira iniciativa federal ocorreu em 1987, quando o governo José Sarney instituiu o Programa Nacional do Centenário de Abolição da Escravatura, fato este que ocorreu na iminência das comemorações do centenário da abolição. No ano seguinte, 1988, foi promulgada uma nova Constituição, em que se consagraram artigos e incisos dedicados à questão da discriminação racial, sendo

⁵ Neste trabalho, utilizamos a seguinte definição para Movimento Negro: “é a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural” (DOMINGUES, 2007, p. 2).

⁶ Nesta categoria, incluem-se os autodeclarados pretos e pardos.

o principal deles o Artigo 5, Inciso XLII, que passa a considerar o racismo como crime inafiançável e imprescritível: “Racismo é crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, na forma da lei” (BRASIL, 2002, p. 8).

Em 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, o MNO ganhou um importante aliado. Fernando Henrique Cardoso, no mesmo ano de sua posse, criou o Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça, com a presença de oito entidades da sociedade civil ligadas ao MNO, além da representação de outros oito ministérios.

As ações no governo Cardoso deixavam claras as intenções de pensar alternativas para a promoção da igualdade racial, o que ficou explícito no Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: O Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, ocorrido em 1996, com a participação de intelectuais brasileiros e de outros países, cujos trabalhos foram publicados em livro sob a organização de Souza (1997).

Na abertura do seminário, Fernando Henrique Cardoso convocou a comunidade acadêmica a pensar alternativas originais e compatíveis com a especificidade cultural brasileira. Ele viu o seminário como um momento propício para a construção de um modelo de políticas que, ao mesmo tempo em que combatessem o racismo, preservassem a ambiguidade⁷ característica do modo de ser do brasileiro.

Além da realização do seminário, foi lançado, em 1996, o I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), contendo tópicos específicos sobre as populações negras, com medidas que deveriam ser implementadas em curto, médio e longo prazo. Neste íterim, observa-se que o I PNDH colocou em

evidência a abertura, por parte do governo federal, para propostas de políticas de ação afirmativa para negros. “Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra” (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

Em 2000, ano que antecederia a III Conferência Mundial, foi criado o Comitê Nacional para Preparação da Participação Brasileira em Durban, formado paritariamente por representantes da sociedade civil e do governo. Vários eventos ocorreram neste ano, entre eles a I Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância, ocorrida no Rio de Janeiro. Também em 2000, o então deputado federal Paulo Paim (PT-RS) apresentou ao Congresso Nacional o Estatuto da Igualdade Racial, que trata da inserção do negro a partir de políticas públicas em diversas áreas, como no mercado de trabalho, no serviço público, nos meios de comunicação e também nas universidades, projeto este que só foi aprovado (com alguns cortes em seu texto original, como, por exemplo, a parte que trata das cotas nas universidades e no serviço público) dez anos depois, em 16 de junho de 2010.

A partir de 2001, ano da III Conferência Mundial, diversos órgãos do governo federal passaram a se engajar em iniciativas voltadas à promoção da cidadania da população afrodescendente, entre elas o debate sobre a criação do sistema de cotas para ingresso nas universidades e também no serviço público.

Nesse contexto de políticas de ações afirmativas, um fator relevante foi a publicação, em 2001, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob assinatura do pesquisador Ricardo Henriques, de dados estatísticos que demonstram a posição desfavorável da população negra em relação à branca (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2001). A partir desses estudos, a discussão sobre desigualdade racial se intensificou e ganhou mais espaço nos meios acadêmicos e também na mídia, passando a orientar as políticas públicas voltadas para a população negra.

As ações no governo Cardoso deixavam claras as intenções de pensar alternativas para a promoção da igualdade racial

⁷ “Portanto, nas soluções para esses problemas, não devemos simplesmente imitar. Temos de ter criatividade, temos de ver de que maneira a nossa ambiguidade, essas características não cartesianas do Brasil – que dificultam tanto em tantos aspectos – também podem ajudar em outros aspectos”. (CARDOSO, 1997, p. 14-15).

Em 2002, foi lançado o II PNDH e também foi criado, por decreto presidencial, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, tendo como resultado a adoção do sistema de cotas para ingresso de estudantes negros e pardos em várias universidades, como Universidade Nacional de Brasília (UnB); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); estaduais do Rio de Janeiro (UENF e UERJ), incluindo a estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS).

Além dessas medidas, observa-se no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso um conjunto de medidas relativas à reforma do sistema universitário, a partir das propostas de avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização e privatização, com o intuito de alterar a lógica do sistema público/privado. Nesse período, houve um aumento significativo no número de matrículas no ensino superior, como destacam Moraes e Gomes (2009, p. 5): “Pela primeira vez, a taxa de matrícula ultrapassou 9% da população de 18 a 24 anos, depois de 15 anos estacionada na casa de 8%”. No final do segundo governo Cardoso, a taxa estava em mais de 15%. A grande questão dessa ampliação é que ela se deu, principalmente, através do sistema privado de ensino, incentivado pela política de financiamento estudantil (Fies)⁸ e pela concessão de bolsas através do Programa Universidade para Todos (Prouni⁹), o que gerou muitas críticas e fortaleceu o debate sobre a democratização do ensino superior público.

Observam-se [...] diferentes estilos de política de democratização de acesso ao ensino superior entre os governos de Cardoso e Lula da Silva

Dando continuidade e, ao mesmo tempo, respondendo ao anseio de ampliação do sistema público de ensino superior, os governos de Lula da Silva (2003-2010) iniciaram uma política de expansão do financiamento estudantil, mantendo o programa FIES, agora com mudanças das regras e exigências¹⁰, e estendendo também o Prouni, com o aumento do número

de bolsas. Além dessas medidas, voltadas para o sistema privado, o governo lançou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A partir desse programa, criaram-se 14 novas universidades federais e 100 novos *campi* (REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, 2013).

Observam-se, dessa forma, diferentes estilos de política de democratização de acesso ao ensino superior entre os governos de Cardoso e Lula da Silva. Enquanto que, neste último, houve uma ampliação do financiamento e aumento da oferta em universidades públicas, mediante diferentes medidas, entre elas as cotas, o primeiro centrou-se no financiamento para ingresso dos mais pobres nas instituições privadas.

No que se refere à questão racial, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva tem-se a continuidade das propostas lançadas no governo anterior e também uma inserção maior de representantes do MNO nas esferas de governo, assumindo ministérios e secretarias. Em 21 de março de 2003, o então novo presidente criou a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com a finalidade de acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e de outros órgãos do governo federal para promoção da igualdade racial. Acrescenta-se

⁸ O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O Fies foi criado em 1999 e, a partir desse ano, passou a funcionar com importantes mudanças que facilitaram ainda mais a contratação do financiamento por parte dos estudantes (REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, 2013).

⁹ Este programa concede bolsas de estudos em universidades privadas para estudantes carentes.

¹⁰ Deixa de exigir fiador para concessão do Fies, além de diminuir os juros e aumentar a carência para o início do pagamento.

a essas ações a articulação, promoção e acompanhamento da execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais.

Ainda dentre as ações ocorridas durante os governos de Lula da Silva, está a promulgação da Lei nº

10.639, de 9 de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003), prevendo o ensino de história da África no ensino público, e também a Portaria nº 2.430, de 9 de setembro, que criou um grupo interministerial com a incumbência de efetivar a proposta de ação afirmativa visando à criação de cotas para negros nas universidades públicas e privadas.

No período de 31 de junho a 2 de julho de 2005, a Seppir organizou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), a qual estabeleceu uma agenda de políticas a serem desenvolvidas pelo conjunto interministerial.

Em 2008, a Seppir passou a ser chefiada por um ministro de Estado, sendo nomeado o então deputado Edson Santos para chefiar a secretaria, e, por meio de uma medida provisória, foi dado a este último o status de ministro, mesmo não tendo sido transformada a Seppir em um ministério. Dentre as ações da Seppir está a articulação com o Ministério da Educação na concessão de bolsas via Prouni para negros e pardos, além da concessão do Fies também com corte racial.

Uma demanda também importante que foi colocada na agenda pública é a aprovação da lei que regulamenta o sistema de cotas nas universidades federais. Essa demanda só foi atendida em outubro de 2012, bem depois de muitas universidades federais já terem se antecipado e implantado seus sistemas de cotas. As iniciativas ocorreram, com exceção das universidades estaduais, que, nesse caso, se servem de leis estaduais, por força dos conselhos universitários.

Desde 2002, as universidades brasileiras vêm implementando políticas de ação afirmativa para ingresso do seu corpo discente. Das 58 universidades

federais brasileiras, até 2010, 37 já haviam adotado ações afirmativas, e das 37 estaduais, 31 têm ações afirmativas. Ou seja, 71,6% das universidades públicas brasileiras possuíam ações afirmativas até 2010.

As primeiras universidades a implementarem ações afirmativas foram a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com cotas para alunos oriundos de escola pública, e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), com cotas para alunos de baixa renda e deficientes, em 2002. Em 2003, a adesão às ações afirmativas cresceu e entraram no rol de beneficiários os pretos e pardos e indígenas, no caso da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) e Universidade Federal de Alagoas (UFAL), que beneficiou também moradores do interior do estado e mulheres. Nos anos seguintes, observa-se a adesão crescente das diversas universidades brasileiras às ações afirmativas.

Do dissenso ao consenso

Apesar da expressiva adesão das universidades às ações afirmativas, a discussão sobre a temática está longe de ser resolvida, principalmente quando se trata de cotas para pretos e pardos. É possível inferir que, mesmo entre os participantes e dirigentes das entidades do MNO, não se observa o consenso, como demonstra o trecho: “No âmbito das organizações que integram o Movimento Negro Nacional, o resultado das discussões sobre esse tema aponta para uma ausência de consenso sobre a validade e a necessidade da implementação de tais políticas entre nós” (SISS, 2003, p. 131). A formação do consenso permeia apenas a questão da desigualdade, mas a ideia de políticas de ação afirmativa como mecanismo de solução

para o racismo e a desigualdade ainda é vista por muitos com receio. Os Estados Unidos são considerados referência de implementação desta política. Todavia, alguns temem que, ao importar um modelo para aplicá-lo em uma realidade muito distinta, poder-se-ia criar um *apartheid*¹¹, uma vez que tal política exige a diferenciação por raça.

Um fato bastante emblemático sobre a discussão a respeito das cotas raciais ocorreu a partir da publicação, em 2006, de dois manifestos¹², um contrário ao sistema de cotas e um a favor – e também da criação do Estatuto da Igualdade Racial –, os quais foram entregues à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

O manifesto contrário ao sistema de cotas foi assinado por 114 pessoas, no Rio de Janeiro, no dia 30 de maio de 2006. Foi entregue à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, composta por 23 integrantes encarregados de analisar o projeto de lei (PL 73/1999) que implementa as cotas nas universidades federais e o projeto de lei (PL 3.198/2000) que cria o Estatuto da Igualdade Racial. Este estatuto prevê cotas nos serviços públicos e incentivos às empresas que reservarem vagas aos afrodescendentes.

O manifesto a favor do sistema de cotas e do estatuto foi assinado por 330 pessoas, em Brasília, no dia 3 julho de 2006, e entregue a essa comissão.

Em ambos os manifestos, constata-se que a imensa maioria de assinantes, 77% entre os contra e 67% entre os a favor, é constituída por professores e pesquisadores dos mais diversos centros de ensino e pesquisa do país e do exterior. Contudo, a maior parte dos assinantes dos manifestos

está vinculada às instituições e universidades localizadas no estado do Rio de Janeiro. Dentre os contrários, 20% dos assinantes são da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e 16,4%, da UERJ.

Entre os favoráveis, é da UFRJ também o maior número de assinaturas, somando 14%. Em segundo lugar, vêm os pesquisadores vinculados à Universidade Federal Fluminense (UFF), com 7,6%. Todavia, entre os favoráveis, constata-se que a vinculação dos assinantes é mais ampla, contendo assinaturas de pessoas ligadas a 68 instituições do país e também do exterior.

O que pode ser também observado na assinatura dos manifestos é que, entre os favoráveis, há um maior número de representantes da sociedade civil organizada e de pessoas vinculadas às instituições públicas, como membros de secretarias de governo.

A presença de representantes do Movimento Negro é maior entre os favoráveis, mas não deixa de existir também entre os contrários. Nesse caso, há a assinatura de um membro do Movimento Negro Socialista¹³. A presença da representação estudantil só foi sensível entre os favoráveis; entre os contrários, não houve representação deste grupo.

A análise da participação dos atores, através dos manifestos, possibilita identificar que existe uma divisão entre os intelectuais no que tange ao apoio ou não às cotas, o que pode ser sinalizado como um fator positivo para as análises que serão feitas a respeito da política. Todavia, com o apoio ou não de parte da sociedade e também do meio acadêmico, a ação afirmativa no Brasil é uma realidade, como já foi explicitado.

No entanto, observa-se que o diálogo entre os favoráveis e os contrários está longe de ser consensual, como afirma Maggie (2005, p. 13):

A formação do consenso permeia apenas a questão da desigualdade, mas a ideia de políticas de ação afirmativa como mecanismo de solução para o racismo e a desigualdade ainda é vista por muitos com receio

¹¹ "A política de *apartheid*, ou segregação, foi institucionalizada na África do Sul em 1948 e legitimou um sistema totalitário de discriminação racial, espacial, jurídico, político, econômico, social e cultural" (PINTO, 2007, p. 6).

¹² Esses foram os primeiros manifestos; depois deles houve outras iniciativas.

¹³ Sobre esse tema ver Nascimento (2009).

Como teria sido possível esta guinada tão profunda no ideário que marcou a nossa história do século XX? Como puderam essas propostas de mudança ser aceitas tão rapidamente, inclusive pela mídia, a ponto de terem sido tema das agendas políticas

dos candidatos nas eleições presidenciais de 2002 e terem conquistado grande parte da elite contemporânea dos bem-pensantes? Estarão as pessoas que foram seduzidas por estas políticas conscientes de que estão na trajetória de destruição do ideário modernista?

A partir da análise do pensamento exposto acima, é possível inferir que a posição favorável ao sistema de cotas é considerada como uma ruptura com um ideário nacional, no qual a sociedade brasileira é vista como uma mistura que deu certo. Tal posicionamento, entretanto, ratifica, segundo os opositores, uma postura de análise a qual julga que esse conjunto não deu tão certo assim, que gerou desigualdades que precisam ser superadas.

[...] Se os Deputados e Senadores, no seu papel de traduzir as demandas da sociedade brasileira em políticas de Estado não intervierem aprovando o PL 73/99 e o Estatuto, os mecanismos de exclusão racial embutidos no suposto universalismo do estado republicano provavelmente nos levarão a atravessar todo o século XXI como um dos sistemas universitários mais segregados étnica e racialmente do planeta! E, pior ainda, estaremos condenando mais uma geração inteira de secundaristas negros a ficar fora das universidades, pois, segundo estudos do IPEA, serão necessários 30 anos para que a população negra alcance a escolaridade média dos brancos de hoje, caso nenhuma política específica de promoção da igualdade racial na educação seja adotada. (CONFIRA..., 2006).

As políticas universalistas não são eficientes no combate a essa desigualdade, enquanto os contrários se munem justamente de argumentos universalistas

Diante disso, constata-se que os favoráveis apresentam, como necessidade urgente, a mudança no escopo de distribuição dos pleitos de acesso às universidades públicas, considerando que, entre o quadro discente das universidades brasileiras, há uma sub-representação de negros. Observa-se, também, que as políticas uni-

versalistas não são eficientes no combate a essa desigualdade, enquanto os contrários se munem justamente de argumentos universalistas.

Além da exposição dos manifestos, tem-se também uma ampla bibliografia sobre os argumentos favoráveis e contrários às cotas. Fry e outros (2007) publicaram um livro intitulado *Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo*, que reúne artigos referentes aos argumentos contrários à implementação das cotas e que sintetizam aquilo que se poderia denominar como o eixo central do discurso dos contrários ao sistema de cotas.

Esses artigos foram analisados e classificados por Feres Júnior (2008) em três grupos, de acordo com o tipo de argumento e frequência com que eles aparecem na obra. Um primeiro grupo, ele o denomina de “Raça e Identidade Nacional”. Nele, estão os argumentos de que a política reforça a concepção de raça, já ultrapassada pela biologia; impõe um sistema de identificação binário; importa categorias americanas; cria e aumenta o conflito racial; e afeta a identidade nacional brasileira. O segundo grupo, “Cidadania e Estado”, reúne os argumentos de que a política viola a igualdade legal; é uma intervenção estatal nas relações sociais; rompe com a tradição republicana; e prejudica o mérito. E o terceiro grupo, “Procedimentos e Resultados”, reúne os argumentos de que a política seria inviável por não ser possível separar as pessoas com base na raça no Brasil; é ineficiente no combate à desigualdade; classe e não raça é a variável que explica a desigualdade no Brasil; beneficia, principalmente, os negros de classe

média; exclui os brancos pobres; exclui os índios e pardos, causando um genocídio estatístico, estigmatizando e vitimizando os negros.

Outro trabalho também relevante em relação aos argumentos contrários e favoráveis às cotas é a tese de Goss (2008). Seu trabalho está centralizado na análise e classificação dos argumentos. Segundo ela, os argumentos contrários podem ser resumidos em:

- A adoção de políticas de ação afirmativa demanda o reconhecimento das diferenças étnicas e raciais dos brasileiros e isso contraria um ideário valorizado a respeito da mestiçagem.
- As ações afirmativas causarão uma divisão perigosa entre negros e brancos no Brasil.
- A aplicação de políticas de ação afirmativa implica necessariamente a retomada do conceito de raça, apesar do fato de os defensores dessas medidas afirmarem que o termo se refere a uma construção social e não biológica.
- A defesa da igualdade de tratamento dos indivíduos de acordo com o mérito.
- A dificuldade de classificação dos sujeitos dessas políticas em decorrência da existência de uma população mestiça.
- A falta de consenso, mesmo dentro da academia, de que as desigualdades raciais, apesar de correlatas à questão de classe, são distintas das desigualdades de classe.
- O fato de esse tipo de política não beneficiar a população negra em geral, mas apenas uma pequena parcela dessa população.
- A resolução do problema das desigualdades étnicas viria com a implantação de políticas universalistas e não de políticas diferencialistas ou focalistas.
- Os negros contemplados com a política de cota racial seriam ainda mais discriminados e estigmatizados. (GOSS, 2008, p. 19).

Apesar de a Constituição de 1988 garantir a todos os cidadãos tratamento igual em relação aos serviços oferecidos pelo Estado, é imensa a desigualdade de participação da comunidade negra nas universidades quando comparada à dos brancos

E os favoráveis em:

- Reparação – as cotas funcionam como um mecanismo de justiça reparatória pelos 300 anos de escravidão. Seriam também uma espécie de compensação que a comunidade negra reivindica por uma dívida que a sociedade brasileira como um todo tem para com esse contingente populacional.
- Cobrança de um direito – apesar de a Constituição de 1988 garantir a todos os cidadãos tratamento igual em relação aos serviços públicos oferecidos pelo Estado, é imensa a desigualdade de participação da comunidade negra nas universidades quando comparada à dos brancos. Nesse sentido, as cotas representariam a concessão de um direito já previsto constitucionalmente.
- Promoção da diversidade étnica e social – a presença de negros e índios seria uma forma de enriquecer o ambiente acadêmico. Esse argumento diz respeito à própria dinâmica da instituição universitária, pois a presença de negros e indígenas diversificaria a produção de saberes e poderia provocar uma revisão em conteúdos eurocêntricos, além de proporcionar o contato com a diversidade de culturas, modos de vida, visões de mundo etc.
- Intensificação da luta antirracista – propor cotas é uma forma de abrir uma discussão até há pouco tempo muito silenciada sobre o racismo no Brasil. Essa seria uma das formas de reconhecer que as práticas racistas estão presentes no ambiente acadêmico e que é preciso discutir sobre isso e tomar posições. (GOSS, 2008, p. 20).

Além dos trabalhos que enfatizam essa polarização do debate, há também publicações que visam a apresentar trabalhos alternativos à discussão do contra ou a favor. O livro *Universidade Pública e Inclusão Social: Experiência e Imaginação*, organizado pelas pesquisadoras Maria do Carmo de Lacerda Peixoto e

Antônia Vitória Aranha, publicado em 2008, reúne 12 artigos que foram apresentados no seminário realizado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), entre os dias 7 e 10 de novembro de 2006, e cujo objetivo foi discutir um modelo de ação afirmativa para a universidade.

Nesse livro, são apresentadas alternativas para o sistema de cotas, como, por exemplo, o sistema de bônus aplicado na Universidade de Campinas (Unicamp); a expansão dos cursos noturnos, caso da UFMG; e a experiência da Universidade de São Paulo através do Programa de Inclusão Social (Inclusp), que envolvem um conjunto de medidas, entre elas o sistema de bônus para alunos egressos de escola pública, além da experiência da ampliação com a USP Leste, *campi* instalado na zona leste de São Paulo. O relato dessas experiências teve como objetivo demonstrar que seria possível democratizar e criar uma política de inclusão sem passar pelo sistema de cotas.

Todavia, apesar de algumas experiências positivas fora do sistema de cotas, é através delas que a maior parte das universidades públicas tem democratizado o seu acesso.

Não estando livre de controvérsias, o sistema de cotas chega à Suprema Corte. No intuito de buscar subsídio para decidir sobre a constitucionalidade das cotas, o STF realizou, nos dias 3, 4 e 5 de março de 2010, uma audiência pública sobre a constitucionalidade de políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior¹⁴.

A audiência pública teve como objetivo subsidiar o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações requeridas pelo Partido Democrata contra a política de cotas na UnB e também o julgamento do caso do estudante Giovane Pasqualito Fialho, que ajuizou uma ação após ter perdido a vaga na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Apesar de algumas experiências positivas fora do sistema de cotas, é através delas que a maior parte das universidades públicas tem democratizado o seu acesso

Segundo o ministro Ricardo Lewandowski (relator do caso no Supremo e também organizador da audiência), a audiência pública se insere na ideia de democracia participativa, ou seja, de uma participação do povo, da cidadania, no processo de tomada de decisões. Salienta ainda que

[...] as audiências públicas são convocadas não de forma rotineira, mas de forma muito excepcional, quando algum tema tenha uma grande repercussão na sociedade, como foi o caso do julgamento das células-tronco embrionárias, da questão dos territórios indígenas, e este, a meu ver, que é a questão da reserva de vagas nas universidades públicas (informação verbal)¹⁵.

A audiência foi organizada em três dias, sendo que, antes, houve um convite às representações da sociedade civil para uma inscrição prévia.

O cronograma da audiência pública recebeu a seguinte divisão temática:

Dia 3/3/2010 – Instituições estatais responsáveis pela regulação e organização das políticas nacionais de educação e de combate à discriminação étnica e racial (Ministério da Educação, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Fundação Nacional do Índio e Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal), bem como a instituição responsável por mensurar os resultados dessas políticas públicas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e as partes relacionadas aos processos selecionados para a audiência pública.

Nesse primeiro dia foram ouvidas 13 pessoas. A primeira pessoa a se pronunciar foi a vice-procuradora-geral da República, Deborah Duprat. Na sua opinião,

¹⁴ O Supremo Tribunal disponibiliza a transcrição de todas as apresentações ocorridas no evento.

¹⁵ Informação referente a 3/3/2010, durante realização de audiência pública sobre a constitucionalidade das políticas afirmativas de acesso ao ensino público superior, promovida pelo STF.

[...] as cotas têm um caráter de, ao mesmo tempo em que elas permitem um pluralismo nas diversas instituições nacionais, política inclusiva. É uma política onde as diferenças se encontram e se celebram, ao contrário da sociedade hegemônica, que confina os diferentes em espaços privados. Então, diferentemente do discurso de que a política de cotas cria diferenças, castas, ela inclui, traz para o espaço público essa multiplicidade da vida social (informação verbal)¹⁶.

Em seguida, houve a fala do representante da OAB, que preferiu não se posicionar quanto à defesa ou repúdio ao sistema de cotas. Segundo ele, a instituição estava aguardando a posição da Suprema Corte.

Dando seguimento à sessão, ocorreram quatro apresentações de membros do governo em defesa do sistema de cotas, sendo eles o ministro Luís Inácio Lucena Adams, advogado-geral da União; ministro Edson Santos de Souza, da Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial; Erasto Fortes de Mendonça, coordenador-geral de Educação e Direitos Humanos da Secretaria Especial de Direitos Humanos; e Maria Paula Dallari Bucci, secretária adjunta do Ensino Superior do Ministério da Educação.

A sétima pessoa a se apresentar foi Carlos Frederico de Souza Mares, representante da Fundação Nacional do Índio, que também se posicionou a favor do sistema de cotas. Apresentou-se ainda nesse bloco o representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Mário Lisboa Theodoro, diretor de Cooperação e Desenvolvimento, defensor do sistema de cotas.

Após esse bloco, deu-se início ao pronunciamento das partes envolvidas no processo de inconstitucionalidade. A primeira a se apresentar foi

Roberta Fragoso Meneses Kaufmann, advogada do DEM; depois o representante da UnB, José Jorge de Carvalho; seguindo Caetano Cuervo Lo Pumo, advogado do recorrente; e por fim a professora Denise Fagundes Jardim, representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS).

Os trabalhos desse dia foram encerrados com o pronunciamento do então senador Demóstenes Torres (presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal), que apresentou um discurso favorável às cotas sociais, sinalizando com a seguinte fala: “Qual caminho nós devemos seguir no Brasil: se nós devemos acudir os negros ou devemos acudir todos os pobres brasileiros, inclusive os negros?”. Ainda colocou a questão da impossibilidade de se definir quem é negro no Brasil. Para ele, as cotas raciais não teriam como ser adotadas no Brasil, porque “[...] 87% dos brasileiros têm o sangue negro, mais de 90% têm o sangue branco, mais de 60% têm o sangue indígena. Como é que nós vamos fazer esse recorte?”. Portanto, esse primeiro dia de apresentações foi marcado, com exceção da fala do senador Demóstenes Torres, pela defesa do sistema de cotas raciais.

No dia 4/3/2010, houve o contraditório entre os defensores da tese de constitucionalidade e os defensores da tese de inconstitucionalidade das políticas de reserva de vaga como ação afirmativa de acesso ao ensino superior. Foram selecionados, para essa fase, cinco defensores para cada uma das teses. A primeira a se pronunciar foi Wanda Siqueira, do Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Reserva das Cotas Sociais. Ela afirmou o seu posicionamento a favor de programas de ações afirmativas, porém fez uma ressalva: “Então, minha posição, senhores, senhor ministro, é a favor da inclusão social sim, mas não da forma odiosa como está sendo feita no Rio Grande do Sul”. Ela citou o caso do Rio Grande do Sul, no qual existiam cotistas que residiam em prédios luxuosos. Dessa forma, segundo ela, o movimento que ela representa luta contra o desvirtuamento do espírito das cotas.

¹⁶ Informação referente a 3/3/2010, durante realização de audiência pública sobre a constitucionalidade das políticas afirmativas de acesso ao ensino público superior, promovida pelo STF.

Nesse íterim, o senador Paulo Paim, apesar de não estar inscrito para falar, fez um pronunciamento em defesa das cotas.

Seguindo a apresentação dos oponentes ao sistema de cotas, houve o pronunciamento de Sérgio Danilo Junho Pena, médico geneticista e professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). No início de sua fala, ele fez o seguinte questionamento: “Por que estou aqui? Cumpro o meu dever cívico de colaborar como cientista e geneticista que faz pesquisa ativa sobre a formação e estrutura da população brasileira”. Sua apresentação restringiu-se a mostrar um estudo de genética segundo o qual não se podem diferenciar os indivíduos no Brasil em termos de ancestralidade.

A professora Yvonne Maggy, que estava inscrita para falar, não pôde comparecer e solicitou que o professor George de Cerqueira Leite Zarur, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, lesse o seu texto. Segundo ela, o critério de cor é um equívoco, pois “[...] a maioria dos brasileiros prefere não levar em consideração a cor na hora de escolher os amigos ou parceiros. São estudantes misturados na cor, fruto do que já foi detectado ao longo dos últimos censos, o aumento dos casamentos mistos em relação ao total de casamentos”. O professor George de Cerqueira Leite Zarur também estava inscrito para falar e deu continuidade à tese defendida pela professora Yvonne Maggy. Ambos ressaltaram a inviabilidade de se falar em raça no Brasil.

A professora Eunice Duram também não compareceu e enviou uma carta, em que destacou que as cotas atestariam uma incapacidade do negro em competir com o branco: “Fortalece-se, deste modo, a falsa identificação entre ascendência africana e identificação racial”. Segundo ela, outro ponto negativo é que, entrando pelas cotas, esses alunos não conseguiriam acompanhar o curso pelas deficiências que carregam. Desta forma, a verdadeira solução estaria na melhoria da educação básica. E concluiu: “A conjugação destas duas ações afirmativas – os cursinhos pré-vestibulares para negros

carentes [e a melhoria na educação básica] – uma na ponta e outra na base”.

O último a se pronunciar entre os representantes oponentes foi Ibsen Noronha, professor de História do Direito do Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB), que proferiu uma apresentação na qual contra-argumentou alguns pontos do sistema de cotas.

Luiz Felipe de Alencastro – representante da Fundação Cultural Palmares – abriu as apresentações dos defensores das cotas, argumentando que o sistema aperfeiçoa a democracia. Em seguida, houve a apresentação do representante da Conectas Direitos Humanos – PUC-SP e da FGV, professor Oscar Vilhena, defendendo a tese que prioriza o argumento sobre a constitucionalidade das cotas, fazendo também uma crítica ao sistema de vestibular.

O professor Kabengele Munanga – representante do Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo –, em seu pronunciamento, respondeu a alguns posicionamentos contrários às cotas. Para ele, “igualdade tanto é não discriminar, como discriminar em busca de uma maior igualização (discriminar positivamente)”.

O quarto a falar entre os defensores foi o professor Leonardo Avritzer, da UFMG. Ele informou, de início, que sua apresentação iria se centrar na questão da ação afirmativa sob o ponto de vista do conceito de universidade e das suas funções e colocou que “[...] a ação afirmativa conecta-se com o objetivo principal da instituição universitária, a produção de um saber diversificado. Para se criar um saber diversificado, é necessário tomar a questão da raça como um dos critérios, ainda que não o único, para introdução da ação afirmativa na instituição universitária”.

Para finalizar as exposições desse dia, José Vicente, presidente da Afrobras e reitor da Faculdade Zumbi dos Palmares, expôs a experiência dessas instituições com ações afirmativas no ensino e no mercado de trabalho. Ele observou:

[...] no ambiente educacional, as informações são de que esta ação produziu interação e integração entre negros e brancos, tornou o

processo mais representativo da sociedade e promoveu o reflexo da reformulação dos conceitos. No ambiente empresarial, produziu, conforme relato desses preceitos, uma mudança virtuosa, pois estimulou o aprimoramento da cultura organizacional, motivou o grau de cooperação e solidariedade, alcançou a simpatia e a satisfação dos clientes e demais públicos de relacionamento (informação verbal)¹⁷.

No dia 5/3/2010, pela manhã, deu-se continuidade ao contraditório entre os defensores das teses de constitucionalidade e de inconstitucionalidade das políticas de reserva de vagas, com o relato de mais cinco representantes de cada posição. As apresentações começaram pelos defensores. O primeiro foi Fabio Konder Comparato; seguido pela professora Flávia Piovesan – PUC/SP e PUC/PR e representante da Fundação Cultural Palmares –; Denise Carrera, relatora nacional para o Direito Humano à Educação, representando a Ação Educativa; Marco Antonio Cardoso, coordenador Nacional de Entidades Negras (Conen); e Sueli Carneiro, representando o Instituto da Mulher Negra de São Paulo (Geledés).

Da parte dos contrários, manifestaram-se Carlos Alberto da Costa Dias, juiz federal da 2ª Vara Federal de Florianópolis; José Roberto Militão, advogado membro da Comissão Nacional de Assuntos Antidiscriminatórios (Conad); José Carlos Miranda, do Movimento Negro Socialista; e Helderli Fidelis Castro de Sá Leão Alves, do Movimento Partido Mestiço Brasileiro e da Associação dos Caboclos e Ribeirinhos da Amazônia. Serge Goulart, do Partido dos Trabalhadores e editor do jornal *Luta de Classes*, não compareceu.

Ainda nessa sessão, João Feres, professor do Instituto Universidade de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ); o representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais

de Ensino Superior (Andifes), Alan Kardec Martins Barbiero; e o presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Augusto Canizella Chagas, defenderam o sistema de cotas.

O período da tarde do dia 5 de março foi destinado à apresentação das experiências das universidades públicas na aplicação das políticas de reserva de vagas como ação afirmativa para acesso ao ensino superior. Essa sessão teve apenas duas apresentações, a do professor Renato Hyuda de Luna Pedrosa – coordenador da Comissão de Vestibulares da Universidade Estadual de Campinas –, que falou sobre o programa de ação afirmativa utilizado pela Unicamp para seleção de seus estudantes; e a do pró-reitor de Graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Eduardo Magrone, relatando a experiência da instituição.

Da análise de todos esses momentos, pode-se considerar que eles abarcam um conjunto significativo dos argumentos presentes no debate sobre as cotas no Brasil. Entretanto, apesar de a última sessão ter sido dedicada às experiências das universidades públicas na aplicação das políticas de reserva de vagas, apenas duas universidades se fizeram presentes. Dessa forma, o que foi exposto na audiência centrou-se em argumentos teóricos, deixando em aberto estudos empíricos sobre o que já se tem de concreto em termos de ação afirmativa.

Como já exposto, essa audiência serviu como subsídio para a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da política de cotas para negros nas universidades públicas, o que ocorreu em 24 de agosto de 2012. Nessa sessão, o Supremo decidiu, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas.

Findo o processo de decisões judiciais, ao se pronunciar pela constitucionalidade, o Supremo pôs fim à possibilidade de reverter o processo que já estava em curso. Iniciou-se, então, uma nova etapa na discussão das ações afirmativas. Estas, agora, sendo um processo irreversível, tornam-se foco de outras análises, que possivelmente não irão centrar-se mais em argumentos favoráveis ou contrários, mas

¹⁷ Informação referente a 4/3/2010, durante realização de audiência pública sobre a constitucionalidade das políticas afirmativas de acesso ao ensino público superior, promovida pelo STF.

em considerações sobre o sucesso ou fracasso das medidas em relação aos objetivos das ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como colocado de início, o objetivo deste trabalho é demonstrar como a política de ação afirmativa se insere no contexto nacional e como as forças sociais têm se articulado em torno da busca de um consenso para implementação de um sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas.

Apesar da polêmica e das manifestações contrárias, é fato que as ações afirmativas se tornaram uma realidade no Brasil. Num contexto de fortes desigualdades sociais e econômicas, as cotas representam uma possibilidade de inserção de grupos que, ao longo da história, foram aliados da educação superior pública. A democratização do ensino superior por meio de cotas no Brasil entra na agenda pública por ações da sociedade civil, com forte reação de alguns grupos representados por intelectuais vinculados às instituições de ensino superior. Entretanto, apesar de toda a reação, observou-se que as articulações políticas em torno da aprovação do Projeto de Lei nº 12.711 (BRASIL, 2012), que criou as cotas, alcançaram êxito, tendo o Supremo Tribunal Federal como um importante ator nesse processo.

Todavia, o impacto das ações afirmativas depende do contexto em que elas se inserem, por se tratar de uma política de âmbito nacional, mas que se aplica em âmbitos regionais. Pode-se concluir que a política de cotas tem um longo alcance, na medida em que altera os mecanismos de entrada para o ensino superior. O acesso, portanto, é menos excludente. Contudo, minimizar as desigualdades de chances para ingresso no ensino superior deve fazer-se acompanhar por medidas para viabilizar resultados positivos para que o cotista conclua com êxito seu curso.

Faz-se, ainda, uma pertinente observação: muito embora a política de cotas tenha provocado um

intenso debate na sociedade brasileira, não se vislumbraram mudanças imediatas na representação construída ao longo dos séculos sobre a vivência harmônica entre brancos e negros no Brasil, o que foi bastante questionado no debate contrário às cotas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição Federal 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- _____. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 ago. 2012.
- _____. Lei n. 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2003.
- _____. Portaria n. 2.430 de 09 de setembro de 2003. Intitui grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta para estabelecimento de políticas públicas de ação afirmativa que permita o acesso e a permanência de negros nas instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/port2666.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- _____. Projeto de lei n. 73/1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- _____. Projeto de lei n. 3198/2000. Institui o estatuto da igualdade racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19262>>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- BELLAMY, Richard. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na abertura do seminário internacional - "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos. In: SOUZA, Jessé. *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 13-17.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA

CORRELATA: DECLARAÇÃO DE DURBAN E PLANO DE AÇÃO, 3., 2002, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: [s.n.], 2002.

CONFIRA a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 jul. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>>. Acesso em: 4 jul. 2008.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Niterói, RJ, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

FERES JUNIOR, João. Ação afirmativa: política pública e opinião. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu, MG. [Trabalhos apresentados...] Caxambu, MG: ANPOCS, 2008. Comunicação apresentando no GT Relações Raciais e Etnicidade.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). *Ação afirmativa e universidade*: experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne. Questões de taxonomia, ou como o Brasil se tornou um país de brancos e negros na era das cotas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 23., 2003, Caxambu, MG. [Trabalhos apresentados...] Caxambu, MG: ANPOCS, 2003. Comunicação apresentando no GT Relações Raciais e Etnicidade.

FRY, Peter et al. (Org.). *Divisões perigosas*: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GOSS, Karine Pereira. *Retóricas em disputa*: o debate entre intelectuais em relação à política de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil. 2008. 186 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Ciências Sociais, Florianópolis, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desigualdade racial no Brasil*: evolução das condições de vida na década de 90. Brasília: IPEA, 2001.

MAGGIE, Yvonne. Mário de Andrade ainda vive? O ideário modernista em questão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 58, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 1 fev. 2008.

MORAES, Karine Nunes; GOMES, Alfredo Macedo. Expansão da educação superior nos governos FHC e Lula: transição para um sistema de massa? In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 17., 2009. *Anais...* Disponível em: <http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/uploads/248/original_1.3_27_pdf>. Acesso em: 08 jul. 2013.

NASCIMENTO, Alexandre do. *Os manifestos, o debate público e a proposta de cotas para negros nas universidades públicas do Brasil*. In: CONGRESSO AFRO-LUSO-BRASILEIRO, 10., 2009, Braga, Portugal. *Anais...* Braga, Portugal: Universidade de Minho, 2009.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; ARANHA, Antônia Vitória (Org.). *Universidade pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: UFMG, 2008

PINTO, Simone Martins Rodrigues. Justiça transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 1 jul. 2011.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. 1996. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html#População>>. Acesso em: 1 ago. 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RESSTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81>. Acesso em: 8 nov. 2013.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 3.524, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 29 dez. 2000.

_____. Decreto-lei n. 29.090, de 30 de agosto de 2001. Disciplina o sistema de acompanhamento do desempenho dos estudantes do ensino médio mantido pelo poder público e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 3 set. 2001.

_____. Lei n. 4.151, de 04 de setembro de 2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 5 set. 2001.

_____. Lei n. 3.708, de 09 de novembro de 2001. Institui cotas de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 13 nov. 2001.

_____. Lei n. 5346, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/1b96527e90c0548083257520005c15df?OpenDocument>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. Decreto-lei n. 30.766 de 04 de março de 2002. Disciplina o sistema de cotas para negros e pardos no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 4, 5 mar. 2002.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei n. 31.468, de 04 de junho de 2002. Regulamenta a implantação do sistema de acompanhamento do desempenho dos estudantes do ensino médio mantido pelo poder público e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 5 jun. 2002. p. 4-5.

SABBAGH, Daniel. *Affirmative action policies: an international perspective*. Background paper for the human development report 2004. Nova York: UNDP, 2004.

SISS, Ahyas. *Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas*. Niterói, RJ: Quartet; PENESB, 2003.

SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo, 1997.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A constitucionalidade das cotas étnicas e sociais nas universidades brasileiras: jurisprudência e parâmetros de decisão. In. ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. p. 303-328.

SOWELL, Thomas. *Affirmative action around the world: an empirical study*. Yale: Yale Universitypress, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Audiência Pública sobre Políticas de Ação Afirmativa de Reserva de Vagas no Ensino Superior*. Brasília, 5 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

WEINER, Myron. The political consequences of preferential policies: a comparative perspective. *Comparative Politics*, Nova York, v. 16, n. 1, p. 35-52, 1983.

Artigo recebido em 12 de agosto de 2013
e aprovado em 30 de setembro de 2013.

Uma avaliação do programa bolsa família sob a ótica dos beneficiários do município de Jequié, na Bahia

*Mércia Dantas de Melo**

*Raquel Monteiro de Lemos***

*Carlos Eduardo Ribeiro Santos****

*Gepherson Macêdo Espínola*****

* Graduada em Ciências Econômicas pela Faculdade Integrada Euclides Fernandes (FIEF).
mel_dantas33@hotmail.com

** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).
raquel.economia23@gmail.com

*** Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e graduado em Economia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professor-assistente do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).
cersantos@uesc.br

**** Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).
gepherson@hotmail.com

Resumo

Este trabalho se propôs a avaliar a importância do Programa Bolsa Família (PBF) sob a ótica das famílias beneficiárias do município de Jequié, no estado da Bahia. A pesquisa foi feita a partir da análise do comportamento de uma amostra (não probabilística), não tendo a pretensão de ser generalizada, mas sim de captar a percepção de um grupo de beneficiários quanto às mudanças percebidas pós-concessão do benefício. Cabe ressaltar que os dados oficiais atribuem ao PBF a melhoria das condições de vida dos pobres e a diminuição da desigualdade de renda. O objetivo deste trabalho é, justamente, captar a percepção da melhoria das condições de vida da população beneficiária, considerando o desenvolvimento socioeconômico recente e a relevância do programa de transferência condicionada de renda. Metodologicamente, o trabalho foi dividido em duas partes. Inicialmente é feita uma discussão a respeito do desenho e da implementação dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil, com destaque para o PBF – desenho, regras, tamanho e impacto (Brasil/Bahia). Em seguida é feita uma avaliação do PBF no município de Jequié através da análise do comportamento da amostra, considerando-se distintos aspectos socioeconômicos. Conclui-se que as famílias associam a melhoria da qualidade de vida à percepção de uma renda e à possibilidade de serem consumidoras, fato que se harmoniza com a noção tradicional do desenvolvimento e que traz prejuízos para a superação do ciclo da pobreza.

Palavras-chave: Pobreza. Desenvolvimento socioeconômico. Programas de transferência de renda. PBF.

Abstract

The proposal of this work is to evaluate the importance of the Programa Bolsa Família (PBF) through the eyes of the beneficiary families of the city of Jequié in the state of Bahia. The survey was carried out by analyzing the behavior of a sample group (not probabilistic), without intending to generalize, but rather to grasp the perception of a group of beneficiaries with regard to perceived changes after being granted the benefits. It is worth noting that the official data showing improvements in living conditions of the poor and the reduction of income inequality is attributed to the PBF. The aim of this work is to precisely capture the perception of this improvement of living conditions of the beneficiary population, considering the recent socioeconomic development and the relevance of the Conditional Income Transfer Program. Methodologically speaking the study was split into two parts. Initially a discussion about the design and implementation of the Conditional Income Transfer Programmes in Brazil, with emphasis on the PBF – design, rules, scale and impact (Brazil/Bahia). Then PBF assessment is made in the city of Jequié by examining the behavior of the sample group, taking into consideration the different socioeconomic aspects. It is concluded that families associate the improvement of quality of life to the perception of an income and the possibility of being consumers, a fact that harmonizes with the traditional notion of development which harms to the underlying intention to break the cycle of poverty.

Keywords: *Poverty. Socioeconomic development. Income Transfer Programmes. PBF.*

APRESENTAÇÃO

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) tem sido destacado, sobretudo, no que diz respeito à mudança recente do contexto socioeconômico de uma grande parcela de indivíduos que viviam à margem do que a sociedade considera como incluídos socialmente no que tange aos parâmetros, predominantes, de classificação quanto à pobreza.

Diante de dados primários de origem do próprio Estado promotor dessas práticas de política pública, a pobreza vem diminuindo desde a implementação do PBF. Porém, aliados à relevância do benefício que transfere renda às famílias em situação de pobreza e/ou miséria e permite o atendimento de algumas necessidades básicas – mesmo diante dos baixos valores transferidos –, somam-se o aumento real do valor do salário mínimo nos últimos anos e a estabilidade macroeconômica do país, que acabaram por potencializar o caráter redistributivo da renda, tendo impacto positivo sobre a redução do índice de pobreza no país.

Considerando-se bases teóricas como a de Sen (2000), tem-se que o desenvolvimento pode ser entendido como liberdade, como a capacidade que os indivíduos devem possuir para fazer escolhas e decidir sobre seu estilo de vida, a partir da garantia dos seus direitos e do usufruto de recursos coletivos. Para Sen (2000), os indivíduos precisam “ter” para “ser”, e somente após a garantia dos recursos mínimos necessários para a vida social é que os indivíduos conseguem perceber o seu entorno social e assumir uma postura ativa.

Nesse sentido, a percepção de um valor de renda, como a proporcionada pelo PBF, é capaz de extrair (ou diminuir a percepção de não pertencimento) a população acometida pela pobreza da condição de não participante da sociedade, já que a carência de renda, de acordo com Rocha (2006), é a principal causa determinante da pobreza no Brasil.

Dentre outras formas de manifestação e mensuração, a pobreza no país concentra-se, principalmente, em duas dimensões: a baixa renda per

capita e o elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos¹. A variável de renda mais utilizada, nesse aspecto, para o confronto com a linha de pobreza é a renda familiar per capita. A partir dela, são estabelecidos valores limites que permitem classificar as famílias como pobres ou não pobres. De modo geral, a mensuração da pobreza é feita através do estabelecimento de uma linha de pobreza, valor e limite que reflete o custo de vida (SCHWARTZMAN, 2006).

Conforme Rocha (2003), no Brasil, a noção que se tem é a de pobreza absoluta, sendo definidos como pobres aqueles que não dispõem de meios (renda suficiente) para atender às necessidades básicas. Assim, diante da concentração de renda e dos elevados níveis de pobreza que acometem a população brasileira, o Estado foi, ao longo do tempo, sendo compelido a formular medidas de enfrentamento que pudessem melhorar a qualidade de vida e diminuir a incidência da miséria no país. Muitas medidas foram adotadas. Desenharam-se políticas públicas e, entre elas, a partir da segunda metade da década de 1990, programas de transferência condicionada de renda direta foram implementados com o objetivo de reduzir e até mesmo erradicar a pobreza.

Do aprimoramento e unificação dos programas de transferência condicionada de renda, surgiu o PBF, em 2003, com o intuito de aliviar a pobreza, em curto prazo, e oferecer condições às famílias, através do cumprimento das condicionalidades, de superar o ciclo da pobreza, muitas vezes intergeracional, no longo prazo. Atualmente, o PBF atende mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional, conforme dados de 2011 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Nesse contexto, a proposta trazida por este trabalho é demonstrar, através da percepção de uma amostra de beneficiários do PBF, como se pode

¹ Espínola e Zimmerman (2012) discutem questões atinentes à conceitualização e mensuração da pobreza, para além do fator renda, inclusive, enquanto Barros, Mendonça e Duarte (1997) evidenciam a trajetória da concentração de renda que assinala a pobreza no Brasil.

observar essa lógica de atenuação das condições de pobreza do país, para além dos dados puramente quantitativos, trazidos pelo processo de avaliação do Estado em relação ao programa. Ou seja, com base no entendimento do contexto do desenvolvimento socioeconômico proposto pela teoria econômica e amparado nas perspectivas de vida e vivência da população atendida, é possível verificar se o PBF vem promovendo o desenvolvimento socioeconômico dessa população; ou se esse programa apenas representa um aporte de renda para essas famílias (sob a tradicional ótica quantitativista do desenvolvimento econômico) que perpassa pela geração de renda e ampliação da capacidade produtiva da economia.

Metodologicamente, o trabalho se baseia em duas etapas distintas. A primeira tem base na construção de características do Programa Bolsa Família e a sua relevância em termos gerais para o enfrentamento da pobreza. A segunda etapa se realiza através da construção de dados primários, junto a uma amostra (não probabilística) de beneficiários do programa no município de Jequié, estado federado da Bahia (um dos mais ricos, em termos de produção econômica do Brasil), no ano de 2011. A escolha da amostra de famílias se deu de forma aleatória, dentro do contexto da localidade espacial que mais concentra beneficiários do programa dentro do município em análise.

Como resultado da pesquisa de campo amostral, e ainda sob o aporte metodológico, é válido salientar que, por se tratar de um estudo de caso, e de cunho não probabilístico, a realidade observada na pesquisa não constitui uma verdade para a realidade total do programa, mas apenas para o grupo pesquisado. O que não invalida que possa vir a representar a verdade para o quadro geral do programa, em escala nacional (embora esse não seja o objeto/objetivos de estudo da pesquisa aqui apresentada.

As famílias associam o desenvolvimento à sua noção tradicional, ou seja, relacionam a melhoria da qualidade de vida à percepção de uma renda (que antes não existia) e à possibilidade de consumo originado com ela

Consecutivamente, passa-se a apresentar a relação entre os resultados do programa referentes à transferência direta de renda com base nos dados secundários disponibilizados pelo gestor do programa e os conceitos tradicionais de desenvolvimento. Em seguida, com base numa análise qualitativa, relacionam-se os resultados apresentados pelo PBF em relação à observação demonstrada pelos seus beneficiários.

Quanto aos resultados do trabalho, observa-se que as famílias associam o desenvolvimento à sua noção tradicional, ou seja, relacionam a melhoria da qualidade de vida à percepção de uma renda (que antes não existia) e à possibilidade de consumo originado com ela. Esse fato reporta às condicionalidades propostas pelos modelos de desenvolvimento (renda, consumo e produção). Por outro lado, os resultados também podem ser avaliados pela ótica do desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000), já que os indivíduos tornaram-se membros da “sociedade capitalista” a partir do momento em que passaram a “ser” indivíduos, por “ter” uma renda, mesmo que mínima e atrelada às condicionalidades exigidas pelo programa.

Isso denota, possivelmente, a não quebra do ciclo vicioso da pobreza proposto por Nurkse (1957) e Schultz (1971), mas apenas uma melhoria da qualidade de vida atrelada às concepções de pobreza e supressão das necessidades mínimas necessária para a vida humana.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desde o ano de 2003, o governo brasileiro tem acumulado esforços no sentido de aliar o crescimento econômico do país com o desenvolvimento e a inclusão social, notadamente dos mais pobres.

Para tanto, uma série de políticas públicas, sobretudo as de cunho social, tem sido executada. Tais políticas, aliadas à estabilidade e ao crescimento econômico, ocasionaram o aumento da renda média da população e a queda da desigualdade – evidenciada pela melhora do índice de Gini. Essas mudanças na distribuição de renda, interagindo com as políticas públicas implementadas, impuseram transformações significativas na estrutura social brasileira, ou seja, melhores condições de vida para a população.

No intuito de amenizar ou até mesmo erradicar a pobreza no país, o governo federal aprimorou políticas públicas destinadas àqueles que se encontram à margem dos benefícios oportunizados pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista, que é naturalmente excludente e concentrador. As políticas públicas desenhadas e implementadas passaram a priorizar a parcela da população brasileira que não obtém o mínimo suficiente para suprir as necessidades básicas. Desse modo, os programas de transferência condicionada de renda (PTR), desenhados na década de 1990, foram aprimorados e priorizados, como política social, na década de 2000.

Os PTRs possuem uma grande relevância na queda da desigualdade social não só no Brasil, como também em toda a América Latina, já que a transferência monetária fornece às famílias uma quantia em dinheiro que pode ser utilizada livremente no atendimento das necessidades familiares. Apesar de os valores repassados serem relativamente baixos, ao serem comparados com a renda do salário mínimo, o custo de uma cesta de bens e serviços básicos e o número de componentes médios de uma família brasileira, os PTRs têm ajudado na erradicação da miséria. Estudos mostram que, no Brasil, a maior parte dos gastos com os valores repassados às famílias beneficiárias está concentrada na alimentação. No entanto, para a CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA

As condicionalidades são vistas como um vínculo entre as famílias e o poder público

E O CARIBE, 2011), a melhoria das condições de vida está associada, em primeira instância, ao conjunto dado pelo crescimento econômico, aumento dos rendimentos do trabalho e queda da desigualdade de renda, e, secundariamente, aos PTRs, o que não reduz a relevância destes.

O PBF, implantado em outubro de 2003, através de medida provisória que posteriormente foi transformada em lei e regulamentada por decreto, é o maior e mais importante PTR do Brasil. Além de ser o principal programa de transferência de renda do governo federal, é o maior PTR, em número de beneficiários, do mundo. É o resultado da unificação dos programas não constitucionais de transferência de renda então existentes no Brasil, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

Com a perspectiva de combater e/ou erradicar a pobreza e a fome no país, o PBF estabelece precondições (condicionalidades) para beneficiar as famílias. O seu acesso está voltado àqueles que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza, definidos pela renda familiar per capita mensal. Além disso, quando beneficiadas, as famílias devem cumprir uma agenda de saúde que inclui vacinação e acompanhamento do crescimento das crianças até 7 anos e assistência às mulheres entre 14 e 44 anos, que, caso estejam grávidas ou em fase de amamentação, devem fazer o pré-natal e acompanhar a saúde do bebê. As crianças e adolescentes integrantes dessas famílias devem estar matriculadas e frequentar regularmente a escola.

As condicionalidades são vistas como um vínculo entre as famílias e o poder público, pelo qual o núcleo familiar deve cumprir as obrigações estabelecidas para que possa receber o benefício mensal. O objetivo é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica e dos grupos familiares à rede de saúde. As condicionalidades foram pensadas como um meio de melhorar o capital humano das famílias para que, em longo

prazo, elas adquiram as condições necessárias para romper o ciclo da pobreza.

O acompanhamento das condicionalidades é feito pelo MDS de forma articulada com os ministérios da Educação e da Saúde, em convênio com as prefeituras municipais. Os objetivos do acompanhamento são: i) monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; ii) responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; iii) identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O não cumprimento dessas condicionalidades por parte das famílias pode gerar alguns efeitos que vão desde a advertência da família, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, o que pode resultar no seu cancelamento. Contudo, ressoam críticas a respeito da obrigatoriedade das condicionalidades e da punição quando do seu não cumprimento, dada a garantia constitucional à saúde e à educação. Zimmermann (2006) defende que direitos não devem ser cobrados e se opõe à exigência de contrapartidas para o usufruto do benefício do PBF. Para ele, cabe ao poder público a garantia de educação e saúde de qualidade a todos, como preconiza a Constituição Federal do Brasil.

Com a unificação dos programas de transferência de renda no PBF, houve a necessidade de reunião das informações dos programas sociais em um único banco de dados nacional, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)². Esse sistema tornou-se essencial para identificar e localizar as famílias pobres, viabilizar o planejamento e a avaliação de políticas

públicas dos governos federal, estaduais e municipais de forma coordenada. A unificação dos dados eliminou a ineficiência e a duplicidade nas funções administrativas, permitiu o levantamento de informações da família como um todo e de cada membro dela, bem como melhorou a qualidade do gasto público nas políticas sociais.

As famílias assumem o compromisso, para permanecer no programa, de cumprir as chamadas condicionalidades vinculadas à educação e saúde

Desde 2004, o PBF encontra-se vinculado ao MDS, mais especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), e vem se constituindo numa das prioridades do governo federal para a área social. O PBF é composto pela articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: i) promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família, o que traz o resultado mais perceptível e mensurável do PBF; ii) possibilitar o acesso das famílias aos direitos sociais básicos de saúde e educação, que contribuem para o rompimento do ciclo da pobreza. Nesta dimensão, as famílias assumem o compromisso, para permanecer no programa, de cumprir as chamadas condicionalidades vinculadas à educação e saúde; iii) programas complementares, que têm o objetivo de desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

A pobreza, nesta terceira dimensão, é entendida como um fenômeno complexo e multidimensional e não apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias. Tampouco o combate à pobreza deve se restringir ao recebimento de recursos financeiros pelas famílias beneficiadas.

O benefício em si, em um contexto social e econômico adverso, não será suficiente para alterar as condições de pobreza e nem para permitir a constituição de um capital social que desse a possibilidade dessa população, com algum grau de autonomia em relação às políticas públicas, conseguir superar sua con-

² Instrumento de coleta de informações que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza.

dição de vulnerabilidade social. (DEDECCA, 2005, p. 40).

O programa, em 2011, conforme dados do MDS, possuía quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente e o variável de caráter extraordinário. O benefício básico é pago às famílias extremamente pobres; o benefício variável e o variável vinculado ao adolescente são distribuídos segundo a composição familiar; e o benefício variável de caráter extraordinário é pago às famílias nos casos em que a migração dos programas anteriores para o Bolsa Família tenha causado perdas financeiras. No caso específico das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, há a possibilidade de acúmulo do benefício básico com o variável e o variável vinculado ao adolescente, tendo como teto a transferência de R\$ 306,00 por mês.

Nesse mesmo período, segundo dados do MDS, cada família recebia entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 por mês, dependendo da sua situação socioeconômica e do número de membros – gestantes, nutrizes, crianças e jovens de até 17 anos – que a compunham. O PBF possui beneficiários em todo território nacional e atinge mais de 13 milhões de famílias. No estado da Bahia, o número de famílias assistidas chegava, no mesmo ano, a 1,75 milhão. No município de Jequié, eram 17,12 mil famílias beneficiadas pelo programa no ano de 2011, período base para análise desse trabalho.

O Quadro 1 revela os resultados do acompanhamento das condicionalidades no ano de 2011,

no Brasil, na Bahia e em Jequié. Em relação aos atendidos, caracterizados pelas condicionalidades que devem cumprir, observa-se que, nas três esferas espaciais analisadas (Brasil, Bahia e Jequié), a maior quantidade de beneficiários se encontra entre aqueles que têm um perfil voltado à educação de crianças dos 6 aos 15 anos. Admite-se, inclusive, que o monitoramento da saúde é mais complexo e difícil do que o da educação, dada a falta de oferta adequada e/ou acessível de serviços públicos de saúde para as famílias beneficiárias.

Na área da educação, essa agenda refere-se à matrícula e à frequência escolar. Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos completos devem frequentar a escola e apresentar pelo menos 85% de comparecimento às aulas. Já os estudantes entre 16 e 17 anos precisam ter frequência de, no mínimo, 75%. Na saúde há a exigência do pré-natal para gestantes, acompanhamento da saúde das nutrizes e a vacinação das crianças de até 6 anos de idade.

Uma das características que diferem o PBF das experiências anteriores é que esse programa está focado no núcleo familiar de forma integral e não nos membros da família individualmente. Entretanto, isso recebe críticas por levar em conta a renda monetária como único critério de seleção das famílias. Considera-se que somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, pois existem outras dimensões sociais de vulnerabilidade, tais como saúde, educação, saneamento básico, entre outras. Assim, a definição de um valor per capita baixo impossibilita a inclusão de famílias que, apesar de

Condicionalidades		Brasil	Bahia	Jequié
Público das condicionalidades	Beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	15.218.526	1.768.524	18.123
	Beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	1.961.316	253.672	1.693
	Famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	10.475.913	1.351.271	13.204
Resultados do acompanhamento	Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	13.417.382	1.499.152	13.142
	Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)	1.487.708	192.608	1.056
	Total de famílias acompanhadas pela saúde	7.354.105	992.924	4.928
	Total de repercussões por descumprimento das condicionalidades	470.721	39.047	43

Quadro 1

Público das condicionalidades e resultados do acompanhamento – Brasil, Bahia e Jequié – 2011

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2011).

estarem situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza. Relativamente, essas famílias deixam de estar em situação de vulnerabilidade perante as demais, mais pobres do que elas.

O apoio financeiro do programa visa completar a renda familiar para suas necessidades básicas. Não há necessidade de comprovar a utilização desse recurso. Assim, as famílias gastam o benefício de acordo com as suas necessidades, podendo escolher onde e como gastar. As pesquisas apontam que é baixo o percentual das famílias que utilizam o recurso transferido para o consumo de bens supérfluos. Cabe ainda dizer que, quanto mais famílias pobres existirem em um dado município, maior será o número de beneficiárias. O PBF tem expandido constantemente o número dessas famílias, revelando uma clara preocupação em universalizar o benefício dentro do grupo social elegível, mesmo não se tratando de uma política universalista, mas focalizada.

principalmente no que trata do consumo de bens não duráveis disponibilizados pelo comércio, pois, [...] de maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS [Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços], maior será a importância relativa do Bolsa Família. Não há dúvida de que o Bolsa Família é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas nesses municípios. (MARQUES, 2005 apud SUPLICY, 2006, p. 98).

Com o passar do tempo, o PBF foi se aprimorando e expandindo o número de famílias beneficiárias. Assim, em 2011, o total de famílias contempladas pelo programa já passava de 13 milhões em todo o território nacional. A Tabela 1 revela a evolução do número de beneficiários na Bahia e no Brasil e dos valores transferidos.

É importante salientar que a Bahia detém o maior número de famílias beneficiadas no país. Em

Tabela 1
Número de famílias beneficiadas e valores das transferências*
Programa Bolsa Família para Brasil e Bahia – 2004 a 2010

Anos	Brasil		Bahia	
	Famílias beneficiadas	Valor da transferência (em R\$)*	Famílias beneficiadas	Valor da transferência (em R\$)*
2004	6.571.839	5.134.225.967,49	838.963	721.275.709,48
2005	8.700.445	7.272.877.990,72	1.067.291	960.097.808,81
2006	10.965.810	9.452.035.290,02	1.391.245	1.264.151.751,88
2007	11.043.076	10.717.320.697,20	1.411.662	1.439.738.199,95
2008	10.557.996	11.398.686.078,05	1.372.763	1.529.365.991,69
2009	12.370.915	13.149.370.600,45	1.581.639	1.756.006.919,55
2010	12.778.220	14.372.702.865,00	1.662.069	1.938.969.367,00

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2011).

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2010. IPEA-2012. Acesso em: 12/06/2012..

Neste contexto, há a possibilidade de geração de fortalecimento e desenvolvimento da economia local, dada a diversidade da utilização do benefício por parte das famílias. Segundo Marques (2005 apud SUPLICY, 2006), quanto menos desenvolvido for o município, maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família para seu ciclo econômico,

2010, o estado abrigava 13% do total de beneficiários e o maior número absoluto de pobres e miseráveis, segundo dados do MDS com base no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010. Os pobres na Bahia somavam cerca de 2,4 milhões de pessoas, ou 14,8% da população do estado, enquanto os miseráveis

representavam 17,7%. Nesse sentido, observa-se no Quadro 2 que, das 21.713.374 famílias cadastradas com perfil do programa, mais de 10% encontram-se na Bahia (11,6%).

renda, prioritariamente as elegíveis às políticas sociais, mas não reflete necessariamente o número de famílias beneficiárias. A contemplação depende de condições orçamentárias. Das 26.957 famílias

Cadastro único	Brasil	Bahia
Total de famílias cadastradas	21.713.374	2.573.320 (11,6%)
Total de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até meio salário mínimo	20.202.811	2.411.653 (11,9%)
Total de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00	17.476.044	2.181.954 (12,5%)

Quadro 2
Total de famílias cadastradas no PBF – Brasil e Bahia – 2011

Fonte: Brasil (2011).

Entre os municípios baianos de grande porte, Feira de Santana possui o maior número de famílias cadastradas, e Barreiras, o menor. Já o município de Jequié, escolhido para a realização desta pesquisa, ocupa a sexta colocação em número de famílias cadastradas entre as cidades de grande porte do estado.

Observando o cadastro das famílias pela renda per capita, percebe-se que o município de Teixeira de Freitas tem o menor número de famílias cadastradas tanto na renda mensal per capita de até meio salário mínimo, como na renda per capita de até R\$ 140,00, como pode ser visto no Quadro 3.

Vale ressaltar que nem todos os cadastrados têm direito ao benefício mensal. O CadÚnico agrega todas as famílias com determinado perfil de

cadastradas em Jequié, apenas 17,12 mil tiveram direito ao benefício em 2011. Na Bahia, segundo dados do MDS, 1,75 milhão de famílias foram atendidas pelo programa em 2011, sendo que, em 2004, eram 838,96 mil famílias. Em Jequié, o número de famílias passou de 12,95 mil em 2004 para 17,12 mil em 2011.

De acordo com dados da Caixa Econômica Federal, instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício às famílias, em fevereiro de 2011, no município de Jequié, 16.053 famílias foram atendidas. A evolução não ocorreu apenas no número das famílias beneficiadas, mas também no valor do benefício após o reajuste anunciado em 1º de março e em vigor a partir de abril de 2011, passando a variar entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00.

Municípios	Total de famílias cadastradas	Total de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até meio salário mínimo	Total de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00
Feira de Santana	70.533	65.836	57.935
Vitória da Conquista	41.339	39.336	34.489
Juazeiro	38.613	33.793	31.953
Ilhéus	31.715	31.079	28.930
Itabuna	30.760	29.030	26.059
Jequié	26.957	25.450	22.741
Teixeira de Freitas	18.473	17.133	14.943
Barreiras	18.019	17.672	16.251

Quadro 3
Municípios baianos pelo número de famílias no CadÚnico (2011)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2011).

As transferências ganharam peso na composição da renda familiar, embora os rendimentos do trabalho sejam preponderantes na renda total. Em 2009, a renda dos extremamente pobres passou a ser integralmente composta pelo trabalho remunerado com menos de um salário mínimo (49%) e pelas transferências do PBF (39%).

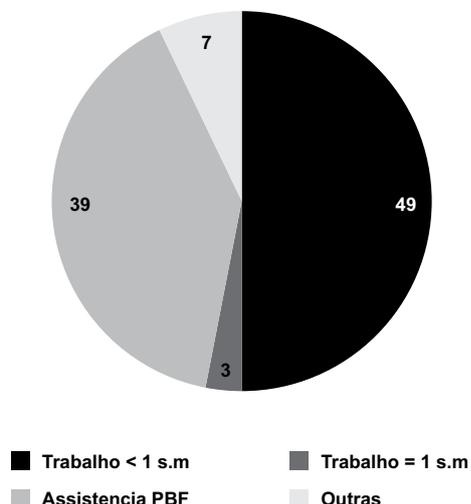


Gráfico 1
Composição da renda familiar dos extremamente pobres (%) – Brasil – 2009

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

Em relação aos pobres, observa-se que 36% da renda familiar é composta pelo trabalho remunerado com menos de um salário mínimo; 18%, pelo trabalho remunerado de um salário mínimo; e apenas 12% das famílias dos estratos pobres têm renda do PBF. Porém, os baixos valores médios transferidos impedem que o programa promova a ascensão da família sem que haja conexão com o mercado de trabalho ou com outros tipos de transferências.

Devido às características de inclusão e beneficiamento, bem como aos níveis de transferências realizadas, os benefícios do PBF acabam por retirar mais famílias com crianças da condição de extrema pobreza. As famílias com quatro ou mais crianças de 0 a 14 anos foram as que mais tiveram reduzida sua porcentagem de participação entre

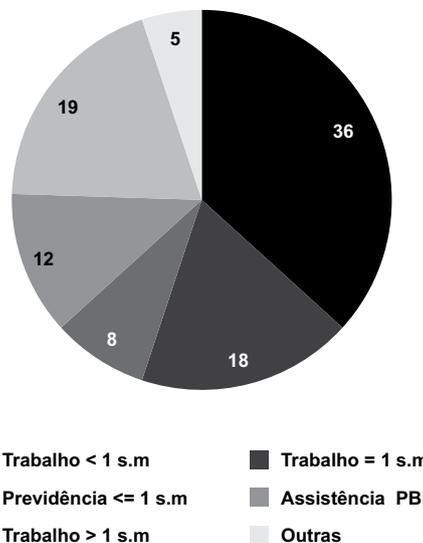


Gráfico 2
Composição da renda familiar dos pobres (%) – Brasil – 2009

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011).

os extremamente pobres, passando a se concentrar mais entre os grupos de famílias consideradas apenas como pobres. Mesmo com toda extensão e contribuição do PBF para a redução da pobreza no Brasil, muitas famílias ainda permanecem na pobreza extrema.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A VIDA DOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE JEQUIÉ, NA BAHIA

O PBF vem sendo um dos principais fatores para a redução da pobreza e da desigualdade social no país nos últimos anos ao beneficiar famílias que se encontram nas situações de extrema pobreza e pobreza. O valor do benefício repassado diretamente pelo governo federal permitiu às famílias usufruir de bens que lhes possibilitassem o acesso a condições consideradas mínimas de sobrevivência. Sendo assim, buscou-se investigar o Programa Bolsa Família no município de Jequié, assim como a sua contribuição para a melhoria das condições de vida de um grupo de beneficiados no

município. Portanto, nesta parte será exposto o resultado da pesquisa.

O município de Jequié

O município de Jequié está localizado na região sudoeste do estado baiano, com uma área de 3.227,338 km². A população total é de 151.895 habitantes, sendo que 139.426 (91,8%) pessoas residem na zona urbana, e 23.469 (8,2%), na zona rural, segundo dados do IBGE (CENSO DEMOGRÁFICO, 2012).

Em relação ao resultado do acompanhamento da condicionalidade educação, das 18.123 crianças beneficiadas, 72,5% cumpriram a condicionalidade de frequência escolar mínima de 85%. Entre os jovens de 16 e 17 anos, 62,8% garantiram o direito ao benefício com frequência escolar mínima de 75%. Foram registradas apenas 43 repercussões por descumprimento das condicionalidades em 2011 (Quadro 4).

Com o objetivo de verificar como o PBF interferiu na vida de um grupo de famílias, a pesquisa foi realizada na zona urbana do município, especificamente no bairro do Jequiezinho, espaço mais

Condicionalidades	Público das Condicionalidades	Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	18.123
		Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	1.693
		Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	13.204
	Resultados do acompanhamento	Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	13.142 (72,5%)
		Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)	1.056 (62,8%)
		Total de famílias acompanhadas pela saúde	4.928
		Total de repercussões por descumprimento das condicionalidades	43
Quadro 4			
Total de famílias cadastradas no PBF – Brasil e Bahia – 2011			

Fonte: Brasil (2011).

Atualmente, o município possui 26.957 domicílios cadastrados no PBF, sendo que o número de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até meio salário mínimo é de 25.450. Em 2004, o PBF atendia a 12,95 mil famílias, evoluindo nos anos seguintes. Porém, entre 2008 e 2010, ocorreu uma redução, comparando-se com os anos de 2007 e 2009, que registraram o maior número de famílias beneficiadas, como pode ser observado no gráfico abaixo. No final do ano de 2011, o programa atendeu a 17,12 mil famílias.

Considerando a importância do cumprimento das condicionalidades propostas para o recebimento do benefício, no âmbito geral do PBF no município, observa-se que a maior quantidade de beneficiários está entre aqueles com o perfil educacional dos 6 aos 15 anos, como registrado no país como um todo e na Bahia.

populoso e de maior densidade demográfica do município e que concentra a maior parte das famílias beneficiadas pelo PBF.

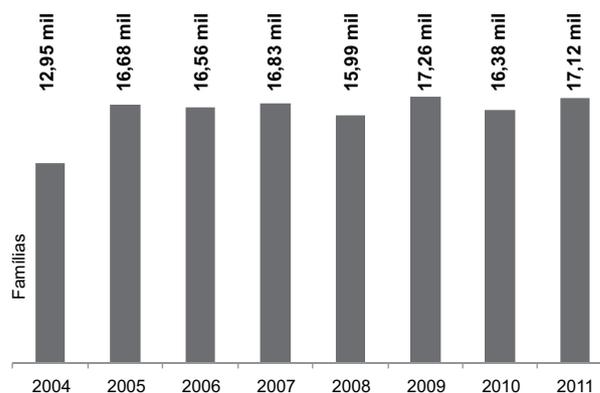


Gráfico 3
Evolução da quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF – Jequié – 2004-2011

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2011).

Para a realização da pesquisa, foi selecionada uma amostra de 11 famílias beneficiadas pelo programa, de forma aleatória, procurando-se evitar apenas famílias com o mesmo número de dependentes. O número de famílias se deu pelo caráter não probabilístico e experimental da pesquisa. Esse trabalho tem por base uma amostra e procura verificar, com o referido grupo de famílias, como o PBF interferiu em sua vida e pretende evidenciar a realidade apenas para o grupo que formou a amostra selecionada e não para todo o município.

A lógica do PBF em Jequié sob a ótica do beneficiário

Dentre as famílias pesquisadas, 72,7% eram chefiadas por mulheres, enquanto 27,3% tinham homens como chefes da casa. Isso confirma as novas configurações sociais existentes nos arranjos familiares do país, principalmente no que tange às famílias mais carentes, ou seja, a chefia das famílias cabe às mulheres.

Quanto à declaração da cor da pele dos responsáveis pelo recebimento do PBF, houve um equilíbrio entre pardos e negros, enquanto os brancos representaram a menor parcela da população amostral entrevistada, como pode ser observado no gráfico abaixo.

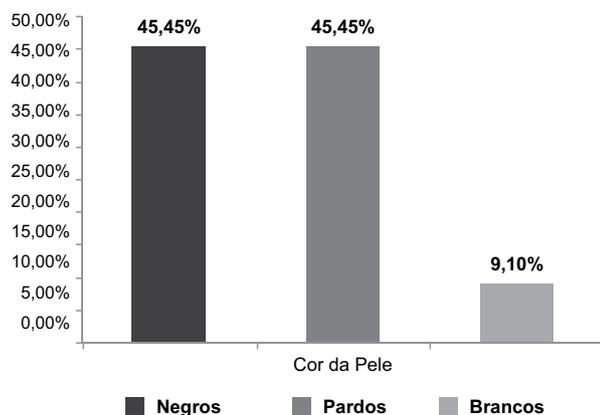


Gráfico 4
Cor dos responsáveis pelo recebimento do Programa Bolsa Família – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

As famílias entrevistadas eram compostas por, no máximo, seis pessoas, contando com os membros considerados chefes. No que diz respeito ao número de dependentes, observou-se que, na maioria das famílias (54,5%), existiam apenas dois dependentes da renda do PBF, enquanto que 36,4% das famílias possuíam três dependentes, e apenas 9,1% tinham quatro dependentes.

A idade dos dependentes varia entre menores de 6 e até 17 anos de idade. Em 90,9% das famílias

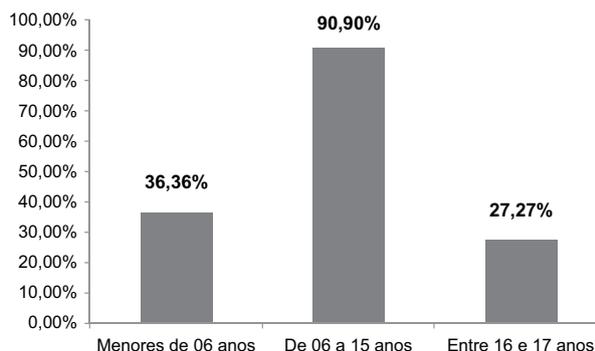


Gráfico 5
Cor dos responsáveis pelo recebimento do Programa Bolsa Família – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

da amostra existiam crianças entre 6 e 15 anos de idade, garantindo às famílias o valor do benefício básico, mais o benefício variável de R\$ 32,00 por cada filho.

Entre 16 e 17 anos eram 27,3%. Desses, 9,1% perderam o direito ao benefício antes de completar o ensino médio, reduzindo o valor total mensal recebido pela família. Por fim, os dependentes menores de 6 anos de idade eram 36,4%, assegurando às famílias da amostra o direito ao benefício por um período de tempo maior.

Os níveis de escolaridade, tanto dos pais como dos filhos, foram analisados antes e depois do PBF. Dos chefes de famílias entrevistados, 45,5% tinham o ensino médio incompleto antes do programa; 18,2% eram analfabetos; e apenas 9,1% sabiam ler e escrever. Após o Bolsa Família, ocorreu uma redução no número de analfabetos (de 18,2%

para 9,1%), aumentou o percentual do ensino médio completo (de 2,3%, para 45,5%), enquanto os demais níveis de escolaridade (fundamental e médio incompleto) permaneceram inalterados (Gráfico 6). As mudanças foram decorrentes da continuidade dos estudos dos pais que afirmaram estar estudando antes do programa.

Vale ressaltar que, nas famílias chefiadas por homens, apenas as mulheres frequentavam a esco-

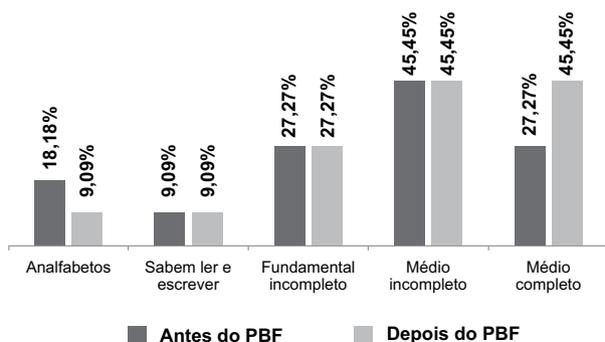


Gráfico 6
Nível de escolaridade dos pais antes e depois do PBF – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

la antes de passarem a receber o benefício. Dentre o total de famílias analisadas, 45,5% dos chefes frequentavam a escola, enquanto 54,6% não estavam estudando antes do cadastramento no programa.

Quanto ao nível de escolaridade dos filhos, constatou-se que 18,2% deles não eram alfabetizados antes do PBF, pois não estavam com idade suficiente para iniciar atividades escolares. Já 82% das crianças estavam no ensino fundamental incompleto.

Porém, depois do benefício, o número de crianças no ensino fundamental incompleto foi reduzido (de 82% para 73%), já que muitos concluíram o ensino fundamental e ingressaram no ensino médio. Isso justifica a maior porcentagem de filhos no ensino médio incompleto (82%), ficando a menor porcentagem com o ensino médio completo (27%), como pode ser observado no gráfico abaixo.

Um dos motivos para a elevação do índice de escolaridade dos filhos depois do PBF foi o

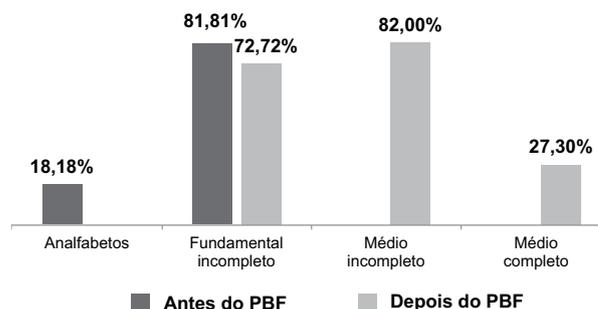


Gráfico 7
Nível de escolaridade dos filhos antes e depois do PBF – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

ingresso ou o retorno dessas crianças à escola. Isto é justificado pelos beneficiários devido ao acompanhamento da condicionalidade educacional do programa, que atrela o recebimento do benefício à permanência das crianças na escola (as crianças precisam cumprir sua carga horária de permanência na escola para garantir o recebimento do benefício).

Assim como no nível educacional, as famílias foram indagadas sobre a frequência às unidades de saúde, antes e depois de se tornarem beneficiárias do PBF. Todos afirmaram que tanto os pais quanto os filhos frequentavam as unidades sempre que necessário. Em todas as famílias, mesmo as chefiadas por homens, as mulheres eram (e ainda são) as que mais utilizavam os serviços da unidade de saúde.

O cumprimento das condicionalidades não apenas garante o direito ao recebimento e continuidade do benefício, como também contribui para a redução da pobreza entre as gerações, dados os possíveis fatores de encadernamento dessas ações, uma vez que amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias beneficiadas. Também evita a exposição de crianças ao trabalho infantil, melhora os cuidados com a saúde, coibindo doenças, e estimula a frequência escolar por mais tempo.

Entre os responsáveis pelo recebimento do benefício, 9,1% eram aposentados; 36,4% atuavam no mercado de trabalho formalmente, ou seja, possuíam a carteira de trabalho assinada; outros 54,5%

atuavam no mercado informal; enquanto 9,1% queriam trabalhar, mas se encontravam desempregados no momento da pesquisa. A única fonte de renda fixa dessas famílias era o benefício, que neste caso específico chegava a R\$ 246,00. Neste ponto, cabe uma observação interessante quanto ao discurso de que o PBF cria uma gama de indivíduos que não buscam conquistar trabalho dada a renda da transferência governamental. Para a amostra da pesquisa, observou-se que a maioria continuava trabalhando, mesmo na informalidade, e uma grande parcela desses beneficiários trabalhava no mercado formal.

O ramo de atividade profissional dos chefes de famílias era bem diversificado, incluindo ajudante de pedreiro, pedreiro, doméstica, freteiro, servidor público, entre outros. As profissões nas quais atuava grande parte dos entrevistados eram doméstica e multioperador (em uma empresa de calçados), ambas com 43% dos chefes de família. Cabe ressaltar que os membros das famílias beneficiárias podem perceber renda do trabalho, desde que, somadas as rendas, o valor per capita familiar não ultrapasse o estabelecido pelo programa para que se continue a receber o benefício (R\$ 140,00 per capita mensal).

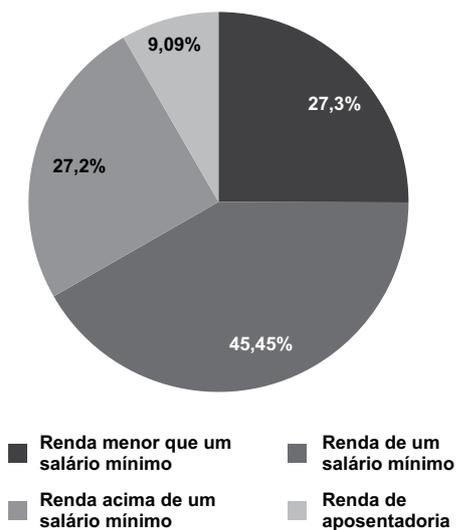


Gráfico 8
Renda adicional ao benefício do Bolsa Família Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

Com a maioria dos chefes de família trabalhando com carteira assinada, 45,5% das famílias recebiam como renda mensal um salário mínimo, e 27,3% viviam com menos de um salário mínimo por mês. Em 27,2% dos casos, as famílias recebiam valores acima do salário mínimo. Do total dos domicílios pesquisados, em apenas 9,09% havia renda de aposentadoria.

Quanto à moradia, a maioria dos imóveis em que viviam os beneficiados pelo PBF pesquisados era própria (54,5%); cerca de 27% compunham outro tipo de moradia, ou seja, viviam em imóveis cedidos por familiares ou voltaram para a casa dos pais; enquanto 18,2% habitavam imóveis alugados (Gráfico 9). Pode-se concluir, então, que uma pequena parcela das famílias entrevistadas tinha gastos com moradia, enquanto a maioria dos beneficiados podia direcionar sua renda mensal para outros gastos.

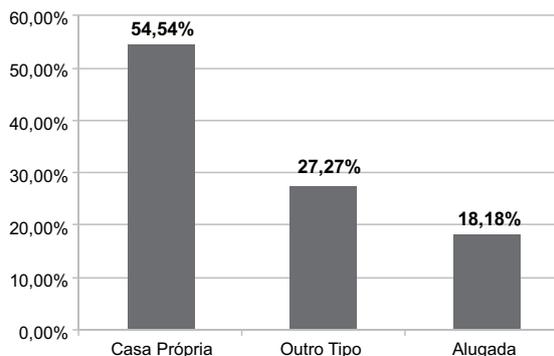


Gráfico 9
Situação dos imóveis de moradia dos beneficiários do PBF – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

Como visto, a maioria das famílias beneficiárias percebia um salário mínimo mensal. Ao avaliar a posse de bens de consumo duráveis – geladeira, fogão, televisão, liquidificador, batedeira, sofá, ferro e computador –, constatou-se que 54,5% destes foram adquiridos antes do PBF, e 45,5%, depois. Vale dizer ainda que 27,3% das famílias beneficiadas trocaram ao menos um dos bens de consumo duráveis depois que foram contempladas pelo PBF. Outra informação relevante é que algumas famílias

alegaram não possuir alguns dos bens de consumo duráveis acima citados, o que demonstra o nível de desigualdade mesmo entre os pobres – parâmetros de pobreza relativa.

Observando o gráfico abaixo, pode-se concluir que, entre os bens que as famílias não possuíam, a geladeira seria o de maior importância, pela sua utilidade para conservar os alimentos por mais tempo, garantindo, assim, melhor qualidade de vida e saúde. O fato de 81,8% das famílias não terem computador evidencia que o aparelho não é um bem acessível a todos e que não é essencial para a sobrevivência das famílias, muito embora pudesse contribuir para o crescimento e desenvolvimento educacional das crianças, caso fosse utilizado para este fim.

Dos bens de consumo duráveis presentes nas casas das famílias beneficiadas adquiridos após a transferência monetária, destaque para o liquidificador e para o fogão (90,9%), para a televisão (81,8%), sofá e geladeira (72,3%).

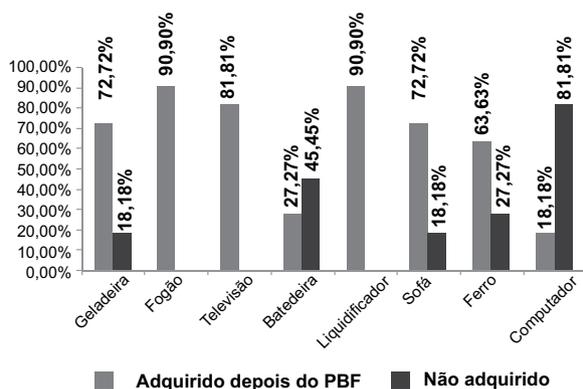


Gráfico 10
Bens de consumo duráveis adquiridos depois do PBF e os não adquiridos pelas famílias Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

Quando questionados sobre possíveis melhorias ocorridas na estrutura da residência nos últimos cinco anos, 72,7% responderam que não fizeram nenhuma mudança, e 27,3% disseram que foram feitos desde pequenos consertos até ampliação de cômodos. No entanto, essas mudanças não

estavam associadas ao usufruto do benefício, mas sim à renda extra acrescida pelo trabalho.

Em relação à importância do valor recebido para a manutenção da vida da família, o benefício foi considerado importante por contribuir ou até mesmo garantir a alimentação minimamente adequada a todos os integrantes da família como também por auxiliar nas despesas da casa (pagamento de água, luz, gás de cozinha) e nos dispêndios relacionados às crianças (roupas, sapatos, material escolar, entre outros).

Sendo o valor do benefício significativo para a sobrevivência cotidiana da família, coube saber quais as prioridades no momento de gastar o dinheiro transferido através do Bolsa Família. Do total das famílias entrevistadas, 63,6% afirmaram dar prioridade ao gasto com alimentação; 54,5%, com a educação; e 36,4%, com a saúde. Entretanto, quando se analisa individualmente cada família, a ordem das preferências/destinos dados ao benefício é bastante diversificada. Existiam famílias que priorizavam a saúde, enquanto outras colocavam a educação em primeiro lugar (Gráfico 11).

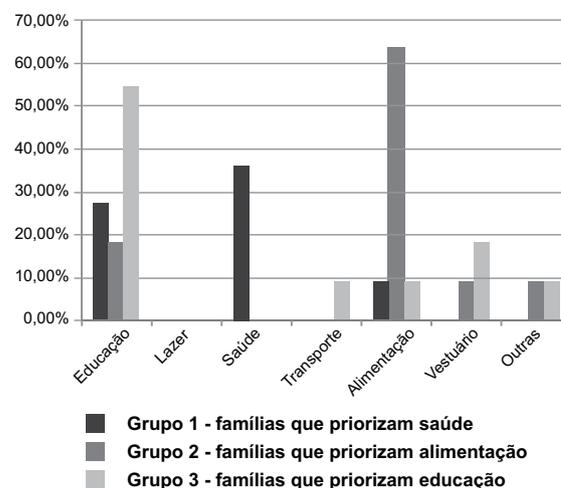


Gráfico 11
Prioridade do gasto do benefício por grupos de famílias beneficiadas – Jequié – 2011

Fonte: Pesquisa de campo (2011).

Uma observação importante é que nenhuma das famílias entrevistadas afirmou destinar parte do benefício ao lazer, embora esse seja fundamental na composição do bem-estar humano, principalmente

das crianças – o que, por sua vez, sugere que as outras necessidades são mais imperativas.

Ao segmentar a observação do gráfico, percebe-se que as famílias do grupo 01 gastam o benefício monetário, prioritariamente, em saúde e destinam o que sobra para educação e alimentação, respectivamente. Já as famílias do grupo 02, aquelas cujas preferências estão ligadas aos gastos com alimentação, têm como gastos secundários a educação, o vestuário e outros consumos. E as famílias do grupo 03, que destinam o valor do benefício preferencialmente para a educação, secundariamente gastam com vestuário, transporte, alimentação e outros, respectivamente.

Apesar da grande relevância atribuída ao benefício do PBF, 63,6% das famílias afirmaram que as melhorias ocorridas no nível de vida foram provenientes de outras fontes de renda, enquanto 36,4% das famílias pesquisadas atribuíram as melhorias vivenciadas ao benefício do PBF.

Cientes de que um dia não mais terão direito ao benefício, devido à exclusão da família dos critérios de elegibilidade do programa (melhoria de vida) ou até mesmo pelo fim deste, um dos maiores anseios para os que não tinham casa própria era estar no seu próprio imóvel quando deixarem de receber o benefício do PBF. Já 18% esperavam ter ampliado o imóvel em que viviam para melhor acomodar a família. Esse era um dos desejos de uma chefe de família que vivia em apenas um cômodo com os dois filhos. “Ter construído dois cômodos, além do banheiro, já que vivo em apenas um” (declaração de uma entrevistada na pesquisa de campo).

Enquanto alguns sonhavam com a casa própria, outros esperavam estar empregados com carteira assinada, para que a renda oriunda do trabalho suprisse as necessidades da família, podendo, assim, investir na educação dos filhos. Além destes, havia os que não esperavam nada, a não ser a perda do poder aquisitivo proporcionado pelo programa e o retorno das dificuldades vivenciadas antes dele. Tais temores foram expressos de diversas formas, a exemplo de uma

[...] grande dificuldade, já que tenho três filhos, sendo um doente. Sou diarista e existem semanas em que não encontro casas para faxina. Não posso contar com a ajuda financeira do meu marido; às vezes ele contribui apenas com R\$ 70,00 e, com o dinheiro do benefício, pelo menos a alimentação dos meus filhos é garantida (informação verbal)³.

Todos os entrevistados avaliaram a importância do benefício do PBF em virtude da situação de instabilidade econômica da família. Acreditam que o PBF é muito importante, pois, somando-se o valor do benefício com a renda oriunda de outras fontes, ocorrem melhorias que possibilitam à família o mínimo socialmente necessário para a sobrevivência com qualidade de vida, o que evidencia a lógica teórica de Sen (2000). A partir do momento que passaram a “ter” um mínimo monetário fornecido pelo PBF, por pouco que seja, os indivíduos foram incluídos em um ambiente em que o consumo dita o comportamento social. Assim, esses indivíduos passaram a “ser” parte dessa sociedade.

É importante analisar que, segundo os beneficiários entrevistados, a vida melhorou depois do PBF. Com o benefício foi possível comprar bens de consumo duráveis (fogão, geladeira, televisão, entre outros), proporcionando o mínimo de conforto para a família. A vida não mudou apenas em termos materiais, mas também no consumo de alimentos. Com a renda do PBF as famílias puderam aumentar a quantidade de alimentos e consumir produtos de melhor qualidade. Essas foram as principais mudanças relatadas pelas famílias. Tomem-se algumas declarações como ilustrativas desse ponto:

[...] a vida melhorou e muito depois do Bolsa Família; consegui comprar minha geladeira, roupas e sapatos para os meninos, compro dividido em parcelas pequenas e pago com o dinheiro do Bolsa Família; quando termino de

³ Trecho selecionado de declaração emitida por membro de família beneficiária do programa, entrevistado durante realização da pesquisa de campo deste trabalho, em 2011.

pagar uma coisa, compro outra e, assim, vou adquirindo as coisas aos poucos.

[..] depois de ter passado tantas necessidades, hoje, com a ajuda do Bolsa Família, tenho a certeza de que pelo menos a alimentação está garantida para toda a família (informação verbal)⁴.

Em momento algum foram relatadas melhorias relacionadas ao nível educacional ou de saúde dos filhos, tornando-se claro que as mudanças ocorridas na vida das famílias analisadas estavam relacionadas à aquisição de bens materiais e alimentares. Ou seja, mudanças quantitativas (de consumo) acabam sendo confundidas com melhorias na qualidade de vida por aqueles que dispõem de poucos recursos e encontram no programa o alívio e/ou o atendimento das suas necessidades.

A preocupação de grande parte dos chefes de família com a presença dos filhos na escola está diretamente ligada ao cumprimento da frequência escolar que garantirá o direito ao recebimento do benefício e não necessariamente ao desempenho e crescimento educacional dos seus filhos. Devido a este descaso com a educação, dificilmente essas crianças conseguirão romper o ciclo vicioso da pobreza, haja vista que, quanto menor o nível educacional, menor a qualificação profissional e, por conseguinte, menor o salário no futuro.

Quanto à questão da saúde das famílias foi possível constatar que não ocorrem visitas periódicas às unidades básicas de saúde. Embora os entrevistados tenham garantido frequência regular, as famílias buscam os serviços de saúde apenas quando já estão adoentadas. Cabe ressaltar que nas famílias entrevistadas não houve nenhum registro de gestante ou lactante. Portanto, o cumprimento de condições para esses membros da família não pôde ser apurado no universo amostral desta pesquisa.

É nas famílias com menor renda que o programa tem influência maior nas mudanças ocorridas.

Nelas, o valor do benefício é destinado, preferencialmente, para a alimentação, que se configura como a necessidade mais urgente a ser atendida e revela, por sua vez, a fragilidade, a vulnerabilidade e o nível de pobreza em que essas famílias vivem.

No grupo pesquisado, o setor de bens de consumo não duráveis é o maior beneficiado com o destino da renda do programa. Das famílias entrevistadas, 63,6% gastavam o valor do benefício com alimentação. Assim, o PBF contribuía não apenas para o desenvolvimento socioeconômico das famílias como também para o avanço da economia local, uma vez que o benefício tinha vários destinos no mercado interno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PBF sob a ótica de uma amostra de beneficiários no município de Jequié na Bahia permitiu desenhar o perfil das famílias entrevistadas e evidenciar que, no escopo amostral da pesquisa, a maioria absoluta das famílias agrega valor positivo ao Programa Bolsa Família, relacionando-o ao alívio das condições de pobreza e ao bem-estar, bem como com o senso de liberdade como pessoa e membro da sociedade. Apesar disso, as melhorias ocorridas no nível de vida foram atribuídas à renda auxiliar não ligada ao PBF. Apenas as famílias que viviam sem uma renda fixa relataram que a elevação no nível de vida foi consequência direta e inequívoca do recebimento do benefício do programa.

O benefício do PBF influencia positivamente o consumo dessas famílias. O mais aparente é o investimento na alimentação e em outros itens fundamentais, como medicamentos, o que Sen (2000) considera parte dos fundamentos das liberdades atreladas ao processo de desenvolvimento socioeconômico. Por isso, todos avaliaram positivamente o PBF, seja pelo auxílio na compra dos itens fundamentais, seja pela sensação de estar sendo visto e atendido pelo Estado. Essa análise se harmoniza com a teoria do desenvolvimento com liberdade,

⁴ Trechos selecionados de declarações emitidas por membros de famílias beneficiárias do programa, entrevistados durante realização da pesquisa de campo deste trabalho, em 2011.

que afirma que, para os indivíduos se sentirem parte integrante da sociedade, eles têm de “ter” para “ser”. Nesse sentido, ao usufruírem da transferência de renda do PBF e terem liberdade no gasto do benefício, apesar dos modestos valores repassados, as famílias se sentem inseridas na sociedade, já que podem consumir (ter).

Desta forma, os entrevistados classificam o PBF como um programa beneficente que veio para melhorar a vida dos pobres ou como um programa que foi criado para dar “uma ajuda para quem mais precisa”. E outros vão muito além: “Tudo o que tenho foi depois do Bolsa Família, que facilitou as coisas”. Ou seja, eles reconhecem que o Bolsa Família foi criado para atender às famílias pobres e aliviar as condições de pobreza.

De maneira geral, o resultado da pesquisa permite concluir que o PBF tem valoração positiva e atende, principalmente, à sua primeira dimensão de atuação, que é aliviar as condições de pobreza. A despeito dos resultados alcançados pela análise amostral das famílias beneficiárias em Jequié, é preciso ressaltar que o programa assume características distintas em cada município, dada a articulação do poder público local com as outras esferas do governo. Ou seja, interfere de maneira diferente em cada região, localidade e família, também em virtude das peculiaridades e das condições de vida.

Nesse sentido, o programa poderia sofrer alterações e se aperfeiçoar para atender às regiões de acordo com suas necessidades e realidades socioeconômicas. Desse modo, a superação da pobreza poderia estar melhor associada ao desenvolvimento socioeconômico.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo P.; FOGUEL, Miguel N. Focalização dos gastos públicos e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; DUARTE, Renata. *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 jan. 2011.
- CAMARGO, José Márcio. *Gastos Sociais: focalizar versus universalizar*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_Jose7.pdf>. Acesso em: 17 set. 2011.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=292910&r=2>>. Acesso em: 4 mar. 2012.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Panorama Social da América Latina*. Santiago: CEPAL, 2011.
- DEDECCA, Cláudio Salvatori. Os estudos recentes sobre a pobreza e as novas diretrizes metodológicas: uma reflexão a partir das famílias e domicílios rurais pobres. In: WORKSHOP INTERNACIONAL: ESTRATÉGIAS DE COMBATE À POBREZA RURAL: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS, 2005, Campinas, SP. *Trabalhos apresentados...* Campinas, SP: IE; Unicamp, 2005.
- ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Definição e mensuração da pobreza: algumas considerações sobre o debate recente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA INTERDISCIPLINARIDADE, 1., 2012, Niterói, RJ. *Anais...* Niterói, RJ: ANINTER-SH; PPGSD-UFF, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mudanças recentes na pobreza brasileira*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/11_0_915comunicadoipea111.pdf>. Acesso em: 16 set. 2011.
- _____. IPEA. *Mudanças recentes na população brasileira*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110915_comunicadoipea111.pdf>. Acesso em: 17 out. 2012.
- NURKSE, R. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- OLIVEIRA, Gilson. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 38-48, 2002.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHA, Sônia. *Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil*. Rio de Janeiro: IETS, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. *Redução da desigualdade, da pobreza e os programas de transferência de renda*. Rio de Janeiro: IETS, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SCHULTZ, T. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 145-159, 2006.

Artigo recebido em 26 de agosto de 2013
e aprovado em 4 de outubro de 2013.

A intervenção dos governos estaduais para o desenvolvimento: uma leitura considerando a Bahia como referência

*José Murilo Philigret Baptista**

* Mestre em Economia (UFBA); curso de Doutorado (UNAM/México); professor universitário UFBA; economista aposentado da SEI-Setplan/BA; doutorando do Programa de Doutorado em Administração (NPGA-UFBA).

Resumo

Este texto apresenta elementos de um quadro referencial adequado à discussão da capacidade e limites da intervenção dos governos estaduais para a promoção do desenvolvimento. Admite-se que tal quadro permitiria a melhor compreensão das relações entre as políticas públicas dos governos estaduais com o processo de reprodução do capital e a necessidade de atender demandas dos grupos organizados e reduzir as disparidades sociais e regionais existentes em cada unidade federada. Considera-se que a integração dos estados em um complexo ambiente jurídico-institucional nacional, bem como a forte articulação dos empreendimentos locais com agentes econômicos externos, condiciona o perfil de sua intervenção pública. Os comentários que ilustram a realidade baiana têm por base os elementos referenciais adotados e sinalizam os contornos (alcances e restrições) da atuação governamental. São ainda destacados os impactos determinados pelas questões macroeconômicas sobre o relacionamento entre os estados e a União.

Palavras-chave: Estados. União. Intervenção pública. Desenvolvimento. Disparidades sociais e regionais.

Abstract

This article presents elements of an appropriate referential framework to discuss the capacity and limits of state's intervention to promote development. It is assumed that this framework would allow a better understanding of the relationship between public policies of the state governments with capital reproduction process and the need to meet the organized groups' demands and reduce social and regional inequalities in each federalized unit. It is considered that the integration of the States in a complex legal-institutional national environment, as well as strong coordination of local projects with external economic agents, guides the public interventions profile. The comments which illustrate Bahia's reality are based on the adopted referential elements and indicate the contours (scope and constraints) of government action. Also the determined impacts are highlighted by macroeconomic issues brought upon by the relationship between the States and the Union.

Keywords: States. Union. Public intervention. Development. Social and regional inequalities.

“A liberdade consiste no estado feliz, no estado livre do abatimento; a liberdade é a doçura da vida, o descanso do homem com igual paralelo de uns para outros; finalmente, a liberdade é o repouso e bem-aventurança do mundo”.

Aviso de nº 3 do Partido da Liberdade, conclamando o Povo Bahiense para a “memorável revolução” [conjunção baiana de 1798] que iniciaria “um novo tempo, em que todos seremos irmãos; o tempo em que todos seremos iguais”. “A luta contra o subdesenvolvimento não se faz sem contrariar interesses e ferir preconceitos ideológicos”.

Celso Furtado

INTRODUÇÃO

É perceptível a contínua integração entre comunidades e países, auxiliada pelo avanço da ciência e da tecnologia. Com o crescente aparato de metodologias que permitem a comparação de informações sobre os mais variados aspectos da vida humana, é reforçado o fato de o capitalismo ser caracterizado por profundos desequilíbrios e períodos de marcante instabilidade.

Neste contexto, são enfatizadas as discussões entre especialistas e lideranças, sejam elas políticas, empresariais ou sindicais, sobre a intervenção do Estado nas questões econômicas e sociais. Cada vez mais, as políticas e intervenções públicas são influenciadas, tanto pelas ações das corporações privadas globais e pelos programas dos organismos mundiais, como pelos impactos determinados pelos fluxos financeiros e comerciais internacionais, de crescente intensidade.

Assim sendo, as realidades nacionais e regionais tornam-se bastante complexas, haja vista que as características próprias de sua formação social absorvem e refletem alterações que ocorrem nas questões internacionais, tanto no campo político econômico, como nos elementos culturais e ambientais.

Torna-se, assim, necessária a utilização de um quadro referencial que permita a compreensão dos traços marcantes dos três alicerces do processo do desenvolvimento: sociedade e classes sociais; mercado e corporações privadas; Estado, políticas e intervenção públicas. Tais elementos conformam uma unidade tridimensional, sendo

[...] interdependentes, relacionando-se de forma tão próxima que as características de cada uma só se delineiam a partir da influência das outras, em um ambiente de constan-

te tensão mutuamente reforçada. Se houver alteração nos princípios ou movimentos de uma das partes, as outras deixarão de ser como são e estas alterações novamente provocarão mudanças subsequentes. (MATOS; VASCONCELOS, 2013, p. 7).

Ao analisar o caso brasileiro, Bielschowsky (2012, p. 736) considera que:

O desenho e implementação por uma sociedade e por seus governos de uma estratégia nacional de desenvolvimento – e de sua institucionalidade e suas políticas – dão-se de forma gradual. Elas ocorrem como resultado de acontecimentos, pressões, articulações e conflitos econômicos e políticos que a própria evolução histórica de cada país vai promovendo e revelando.

ELEMENTOS REFERENCIAIS

Ao definir os direitos sociais, a Constituição reconheceu os impactos determinados pelo capitalismo sobre a sociedade brasileira. No entanto, após quase 35 anos, como se sabe, apesar dos avanços alcançados nas últimas décadas, o Brasil detém significativos índices de concentração de renda e condições sociais precárias¹. Tal nefasta realidade corrobora o argumento de Ramos (1981, p. XI), segundo o qual a

¹ Os 50% mais pobres do país possuíam em 2001 pouco mais que 12,5% de toda a renda disponível da economia, enquanto que o 1% mais rico tinha acesso a quase 14%. Os últimos dados de 2009 mostram uma inversão, ainda que discreta, e os 50% mais pobres detêm agora 15,5%, enquanto que a participação do 1% mais rico recuou para pouco mais de 12%. A questão social baiana pode ser avaliada pelo fato de que, em 2011, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas de 15 anos ou mais não sabiam ler nem escrever no estado da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013).

“[...] sociedade centrada em mercado, mais de 200 anos depois de seu aparecimento, está mostrando agora suas limitações e sua influência desfiguradora da vida humana como um todo”, e que, em parte, para esse mesmo autor, destruiu os elementos permanentes da vida humana. Neste mesmo sentido, Polanyi (2012, p. 35) definiu, em 1944, um alerta para as condições sociais, ao questionar o “moinho satânico” que “triturou os homens transformando-os em massa”.

Na moderna sociedade centrada na propriedade privada dos meios de produção, os seres humanos e o ambiente natural foram convertidos em mercadorias, que passaram a constituir o princípio organizador da sociedade, implicando subordinação da substância da própria sociedade às leis do mercado (POLANYI, 2012, p. 77-81). As trocas realizadas são desiguais e permitem, através de procedimentos estabelecidos socialmente, a expropriação da mais valia dos trabalhadores e do excedente da produção de grupos de produtores.

Smith (1983), ao explicitar o conceito de divisão do trabalho, destaca tanto a autonomia do indivíduo (ao se dedicar a uma determinada atividade de acordo com suas condições e aptidões), como, simultaneamente, sua dependência dos outros produtores. A (má) interpretação de suas considerações conduziu ao entendimento de que caberia ao mercado articular as atividades de produtores livres (o “egoísmo construtivo”), proporcionando uma cooperação coletiva sem a necessidade da interferência de nenhum poder visível, de nenhuma imposição repressiva.

A questão é que o próprio autor, ao reconhecer a diversidade existente entre os produtores, percebia que as relações sociais são caracterizadas por “[...] causas e circunstâncias que criam naturalmente a subordinação [...] e que conferem a certas pessoas alguma superioridade sobre a maior parte de seus irmãos [...]”: as qualificações pessoais; a idade; a fortuna e o nascimento, que “[...] pressupõe uma antiga

superioridade de fortuna na família” (SMITH 1983, p. 164). Considerava também que “[...] o governo civil, na medida em que é instituído para garantir a propriedade, de fato o é para a defesa dos ricos contra os pobres, ou daqueles que tem alguma propriedade contra os que não possuem propriedade” (SMITH, 1983, p. 167).

Em sua percepção, caberia também ao Estado a função de apoio às atividades econômicas, isto é, “[...] as obras e as instituições públicas que se destinam a facilitar o comércio da sociedade” (SMITH, 1983, p. 173).

É possível alinhar as observações anteriores de Smith (1983) àquelas que Marx estabeleceu em sua obra *Contribuições à Crítica da Economia Política*:

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. (MARX, 2003, p. 5).

Marx e Engels (2009) explicitaram o caráter de classe do Estado e questionaram seu papel apenas de “guardião” do equilíbrio impessoal do mercado, considerando-o não apenas como instituição imparcial, mas também como agente econômico importante e, portanto, incapaz de implementar ações “neutras” ou simplesmente adequadas ao “interesse geral”. O Estado seria a expressão do poder e resultante do embate entre as classes e suas frações constitutivas.

A partir do século XIX, por sua vez, vários autores – denominados neoclássicos – consideram que o mercado constituiria um sistema de relações e mecanismos (impessoais e invisíveis) mediante

O Estado seria a expressão do poder e resultante do embate entre as classes e suas frações constitutivas

os quais a economia determinaria a sociabilidade. Nesta perspectiva, a intervenção do Estado deveria ocorrer apenas em áreas bastante restritas (moeda, segurança e infraestrutura). A satisfação das carências individuais repousaria em uma estrutura ordenada e racional proporcionada pelo mercado.

Keynes (1985, p. 257), por sua vez, destacava a “[...] ampliação das funções do governo [...] como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual”.

Tal perspectiva contribui para o reconhecimento de que os estados nacionais assumem papéis ativos na determinação dos rumos de suas sociedades. No pós-1945 deflagraram-se significativas ações de intervenção pública (produção e oferta de bens básicos, insumos industriais e serviços sociais) e de regulação (mecanismos de administração dos circuitos financeiros e de correção de contratos, além de leis salariais e de direitos trabalhistas), conformando agendas estatais que são diferentes em cada país, em cada período.

Tais agendas têm por base articulações políticas, alianças e acordos com representantes dos diversos grupos sociais e de pressão, dentre os quais o amplo espectro dos proprietários, empresários, trabalhadores e religiosos. Este esforço de mediação busca atenuar a rivalidade entre as classes e interesses diferentes, principais determinantes dos conflitos econômicos, políticos e ideológicos. Na realidade, os governos implementam projetos nacionais, assumidos como de interesse comum a todos, que reforçam o poder econômico de certas classes e grupos de pressão:

As ações do Estado como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (através do financiamento de projetos corporativos e viabilização de infraestrutura e programas de apoio), na maioria das vezes, ampliam a concentração do poder econômico.

Os governos implementam projetos nacionais, assumidos como de interesse comum a todos, que reforçam o poder econômico de certas classes e grupos de pressão

Além disso, a implantação de grandes projetos – especialmente em regiões relativamente mais carentes – deflagra um ciclo vicioso de degradação social, urbana e ambiental. O contexto das relações internacionais, as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) do Estado em determinados setores. (BAPTISTA, 2011, p. 26).

De maneira panorâmica, é possível relacionar os comentários de autores que destacam a notória participação do Estado no cotidiano social. Suas ações possibilitariam:

- os processos de acumulação e distribuição, pois o mercado por si é claramente insuficiente para garantir a acumulação capitalista e não possui um mecanismo endógeno para promover uma distribuição de renda socialmente aceitável (BRESSER-PEREIRA, 1989, p. 125);
- a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam e a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos (SEN, 2000, p. 18);
- administrar a dinâmica das relações sociais e atuar como a “âncora do capitalismo”, assumindo três aspectos essenciais: o sociológico, ao minimizar os conflitos de classe; o político, ao arbitrar os espaços de atuação entre os capitais, considerando seu porte, áreas de atuação e rivalidades; e o econômico, ao alocar recursos visando à expansão de todo o processo (SANTOS, 2001).

Observa-se na sociedade, a um só tempo, uma ampla e variada gama de interesses defendidos por grupos diversos – tanto no que concerne ao vigor de sua temática, ao número de pessoas que mobilizam, quanto à força e perfil do capital que representam. Assim, o Estado busca operar tanto a manutenção

de um ambiente profícuo para os negócios como o atendimento às demandas sociais de melhores condições de vida e trabalho.

As relações observadas atualmente entre o Estado e as corporações são, sem dúvida, relevantes para a preservação e o fomento do processo de acumulação capitalista. Galbraith (1977) considera que as corporações muito têm a obter do Estado: recursos financeiros, tarifas favoráveis, concessões, mão de obra treinada, regulação da demanda conjunta, além de políticas que garantam a estabilidade de preços e salários. Além disso, esse autor destaca:

Nenhuma ideia nítida separa o governo da firma particular; a linha torna-se muito indistinta e mesmo imaginária. Cada uma das organizações é importante para a outra; os membros se entremisturam no trabalho cotidiano; cada uma delas passa a aceitar os objetivos da outra e a adaptá-los aos seus. Cada uma delas é, portanto, uma extensão da outra. (GALBRAITH, 1977, p. 296).

Como o Estado integra e conforma a sociedade, considera-se que a administração pública sintetize múltiplas determinações, visto que busca alterar realidades dinâmicas e complexas, resultantes do embate entre as forças vivas de uma coletividade plural e diferenciada. Dessa maneira, as políticas adotadas não são neutras, uma vez que congregam processos decisórios para a definição de caminhos e/ou instrumentos para alcançar a finalidade desejada, mediante a elaboração, preservação e/ou transformação das relações sociais de produção e distribuição de uma dada sociedade. A intervenção do Estado no campo do desenvolvimento retrata tal complexidade².

² No caso brasileiro, após um longo período de hegemonia do mercado e desmonte das bases técnicas e financeiras do Estado, atualmente os desafios são maiores e mais complexos. O êxito de uma agenda desenvolvimentista depende do fortalecimento do Estado e de mudanças estruturais nos rumos da economia e da política num contexto em que prevalece a hegemonia do mercado ante os interesses da sociedade. Esse cenário é agravado pela crise financeira internacional, que acentua a concorrência capitalista no contexto da globalização. Velhas e novas questões têm de ser incorporadas – como, por exemplo, a concentração da renda e a sustentabilidade ambiental (DANIEL, 2013).

É importante, então, perceber o quão extensa pode ser a intervenção realizada pelo poder público estadual visando promover o desenvolvimento na unidade federada, constituída por um arranjo de forças historicamente determinado e inserida na lógica capitalista global. Cabe, ainda, identificar os graus e os limites desta autonomia conforme a área de atuação da administração pública.

Como ponto de partida para a discussão da autonomia e das limitações enfrentadas pelos estados, há que reconhecer que estes não são sistemas fechados, que contenham em seus limites territoriais atores sociais e entidades capazes de coordenar e decidir sobre as principais variáveis sociopolítico-econômicas que influenciam e condicionam o desempenho e a trajetória estadual em busca do desenvolvimento pretendido. Tal realidade impede que sejam estabelecidas exigências que não podem ser atendidas.

Além da consideração dos impactos locais da evolução de elementos exógenos, são relevantes os respectivos condicionantes determinados pelas características dos territórios, da distribuição regional das atividades econômicas e da população, bem como dos perfis das entidades capitalistas existentes e de seu mercado de trabalho.

De forma concisa, considera-se a unidade tridimensional sociedade/mercado/Estado como o referencial adequado para a análise da intervenção dos governos estaduais em seus respectivos territórios. Propõe-se que seja utilizada a óptica da “administração política”, que analisa a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo de relações sociais (produção, circulação e distribuição). Neste campo do conhecimento, segundo Santos e Ribeiro (1993), o Estado é reconhecido como “ator integrante” do contexto sociopolítico-econômico, cabendo-lhe estabelecer e garantir os marcos institucionais nos quais tais relações serão efetivadas. O Estado atua como “gestor”, dada sua incumbência de conceber e escolher os padrões de administração mais adequados para resolver questões cruciais e demandas

estabelecidas por partidos políticos e grupos de pressão. O Estado é, também, “executor”, pois é um empreendedor relevante nos marcos do processo de reprodução capitalista, intervindo significativamente sobre os componentes da oferta e demanda agregadas do sistema. Em poucas palavras, a intervenção pública é resultante da síntese das articulações políticas do governo, que determinam áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, materializadas em planos, programas e projetos, com o suporte de disposições e mecanismos institucionais.

Sobre a intervenção do Estado e o desenvolvimento

No intuito de melhor compreender a intervenção governamental, é interessante registrar o pensamento de Souza (2006, p. 28) ao destacar a proposição de Theodor Lowi – a política pública faz a política –, revelando que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Assim sendo, não seria possível admitir-se “[...] processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados de processos políticos[...],” baseados na possibilidade de separação “[...] do mundo do governo e da administração pública do mundo da política” (SOUZA, 2003, p. 17).

Sobre o conteúdo político das intervenções públicas implementadas em nome do desenvolvimento, é interessante registrar as observações de Carnoy (1988, p. 9):

Na medida em que as economias se desenvolveram em todo o mundo, o setor público – aqui chamado de Estado – cresceu em importância em todas as sociedades, da industrial avançada à exportadora de bens primários do Terceiro Mundo, e em todos os aspectos da sociedade - não apenas políti-

co, como econômico (produção, finanças, distribuição), ideológico (educação escolar, os meios de comunicação) e quanto à força legal (polícia, forças armadas). Por que isso ocorre e como se configura o crescente papel do Estado têm se tomado uma preocupação crucial para os cientistas sociais - talvez a preocupação crucial - de nossos dias. O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e a morte.

Para Rist (2002, p. 84-87), a geopolítica americana no pós-guerra criou a era do desenvolvimento, destacando o adjetivo “subdesenvolvido” como sinônimo de regiões economicamente atrasadas, inaugurando uma relação inédita das ações políticas entre os países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. Para o autor, a partir de 1950, os países – agora denominados “subdesenvolvidos” – buscariam alcançar os padrões norte-americanos através da *senda del desarrollo* traçada por empresas e organismos estrangeiros, na qual o crescimento torna-se o imperativo fundamental (RIST, 2002, p. 95).

Nos países considerados subdesenvolvidos, os anseios por condições de vida mais elevadas, de acordo com as conquistas alcançadas no campo da cultura, da ciência e da tecnologia, confrontam-se com o estado de pobreza vivido por amplos contingentes populacionais. Tal pobreza se expressa em termos de deficiência de oportunidades, capacitações básicas e insatisfação das necessidades humanas.

De acordo com Furtado (1974), o processo de desenvolvimento é antes de tudo um “procedimento político”, apoiado em um conjunto de técnicas produtivas e de perfis de consumo relacionados aos países de industrialização madura. Segundo o autor, para captar a natureza do subdesenvolvimento a partir de suas origens históricas é indispensável

focalizar simultaneamente as esferas do processo de acumulação capitalista e

[...] o conhecimento da *matriz institucional*, que determina as relações internas de produção, é a **chave** para compreender a forma de apropriação do excedente adicional gerado pelo comércio exterior [cuja forma de utilização condiciona] a reprodução da formação social e reflete em grande medida o *processo de dominação cultural* que se manifesta ao nível das relações externas de circulação. (FURTADO, 1974, p. 80-81, grifos nossos).

Este autor faz questão de estabelecer as diferenças entre desenvolvimento e modernização. Como o aumento de renda implica uma diversificação e aumento do consumo, inclusive de novos bens e serviços, este cenário pode ocorrer sem desenvolvimento econômico. Para esse autor, a modernização seria expressa pela “[...] adoção de padrões de consumo sofisticados (privados ou públicos; civis e militares) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1974, p. 81).

Nos países subdesenvolvidos, onde ocorreu a modernização sem o desenvolvimento econômico, a tendência é que haja a utilização de processos produtivos intensivos em capital e tecnologia, permitindo às filiais das empresas transnacionais significativas vantagens no mercado interno. A ação das empresas transnacionais e o comércio exterior intensificariam um processo que tenderia a perpetuar a concentração da renda e o aprofundamento das desigualdades sociais, setoriais e regionais. Em outras palavras, as disparidades teriam origem nas

relações comerciais internacionais e seriam ampliadas com o crescimento das atividades econômicas modernas (FURTADO, 1974).

O processo de desenvolvimento é essencialmente político. Para Celso Furtado, sendo o subdesenvolvimento resultante da dependência, a transição para o desenvolvimento é dificilmente concebível no quadro político de dependência. Nesse contexto, o mero e contínuo crescimento das atividades produtivas conduz ao aumento da taxa de exploração e à crescente concentração da renda

Além de ressaltar o desperdício de recursos, decorrente do consumo supérfluo de uma minoria rica, este autor deixa claro que não tem ilusões acerca da viabilidade de o crescimento econômico como diretriz principal alcançar um patamar elevado de cidadania para grande parcela da população. Destaca também o rebatimento político desta situação ao constatar que tal ideia

[...] tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo [...] cabe, portanto, afirmar que a *ideia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito*. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da *tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência*, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (FURTADO, 1974, p. 75-76, grifos nossos).

Como dito anteriormente, o processo de desenvolvimento é essencialmente político. Para Celso Furtado, sendo o subdesenvolvimento resultante da dependência, a transição para o desenvolvimento é dificilmente concebível no quadro político de dependência. Nesse contexto, o mero e contínuo crescimento das atividades produtivas conduz ao aumento da taxa de exploração e à crescente

concentração da renda. Considerando uma economia subdesenvolvida e a situação de dependência, “[...] o crescimento econômico tende a depender mais e mais da habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais” (FURTADO, 1974, p. 88).

Assim, a ruptura do círculo vicioso do atraso, da pobreza e do aumento das disparidades sociais requer lutas políticas para reverter o quadro da dependência em seu conteúdo econômico, tecnológico e cultural.

É importante destacar a preocupação de Furtado (1975, p. 55, grifos nossos) de que

[...] *debilitar* o Estado como centro de decisões independente dos conglomerados internacionais não significa, na América Latina, fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, *renunciar* à formação de um sistema econômico nacional, isto é um sistema de produção articulado em função dos interesses da *coletividade nacional*.

Como as formações nacionais não são ilhas, cabe observar as relações que tanto Santos, M. (2002) e Santos, B (2010) estabelecem entre a globalização e a pobreza. Este último autor destaca o “fascismo social”, no qual, apesar da existência de um Estado democrático, parcelas cada vez maiores da população não têm acesso pleno à cidadania (SANTOS, B., 2002; 2010, p. 192-193). Nesse sentido, o autor reitera que se o desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social e certas privatizações (como a da água) prosseguirem, haverá uma sociedade politicamente (formalmente) democrática, porém socialmente fascista, na medida em que as classes sociais mais vulneráveis terão suas expectativas de vida dependentes da benevolência e, portanto, sujeitas ao direito de veto de grupos sociais minoritários, mas sempre poderosos. Esse fascismo que emerge

não é político. É, portanto, social e coexiste com uma democracia de baixíssima intensidade. A direita que está no poder não é homogênea, mas nela domina a facção para quem a democracia, longe de ser um valor inestimável, é um custo econômico, e o fascismo social se lhe apresenta como um estado normal.

As intervenções públicas, assim como a falta de ações governamentais, têm por base articulações políticas, alianças e acordos. Para Santos, R. e outros (2009), o planejamento expressa o papel do Estado voltado para questões redistributivas e também para o campo da intervenção econômica, ou seja, o Estado como um capitalista comandante de capitais. O planejamento representa um processo indutor de planos, políticas e estruturas públicas que buscam regular as relações sociais. Os autores consideram ainda que, por intermédio de determinados instrumentos legais (como a Lei nº 4.320, de 1964, e o Decreto-lei nº 200, de 1967), o orçamento público passa a se expressar por meio de programas, e o planejamento é considerado um método de ação da administração pública.

UMA LEITURA SOBRE A REALIDADE BAIANA

Elementos referenciais e aspectos administrativos

Visando uma melhor compreensão da evolução socioeconômica recente da Bahia é interessante lembrar as observações de Oliveira (1977) de que a evolução das atividades produtivas no Nordeste deve ser examinada “[...] sob a ótica da divisão regional do trabalho no Brasil, vale dizer, sob a ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (OLIVEIRA, 1977, p. 25).

Carvalho (2003) alerta para o fato de que as conseqüências do processo de industrialização promovido pelo Estado brasileiro na Região Nordeste são contundentes, pois demonstram que as “velhas disparidades” nunca foram desfeitas e explicitam o fato de que,

[...] por serem inerentes ao sistema e modo de propagação social e espacial do capital, são irreversíveis, tanto

irreversíveis quanto o chamado *desemprego estrutural* [...] As *disparidades* não ocorrem mais apenas entre as grandes regiões do país, Nordeste e Centro-Sul. Incluem-nas e vão além: abraçam todas as regiões *periféricas* e reproduzem-se dentro de cada região em si, seja ela desenvolvida ou atrasada. Isso quer dizer que também no Nordeste e no Norte, em cada estado dessas e de outras regiões, as disparidades internas se *intensificam*. (CARVALHO, 2003, p. 16-17, grifos nossos).

Segundo esse mesmo autor, o Estado brasileiro implantou uma “plataforma de produção e circulação de mercadorias” que impactou cada unidade federada.

A introdução brusca de um segmento industrial em uma região atrasada – ou de desenvolvimento tardio – *não só não elimina* as desigualdades sociais pré-existentes como as acentua. [Tendo em vista que as disparidades não são] meramente acidentais, mas inerentes à forma como se reproduz o modo de produção capitalista, [as variações observadas entre os Estados são] apenas de grau, jamais de essência, são efetivamente *irreversíveis*. (CARVALHO, 2012, p. 152–153, grifos nossos).

A seguir, de maneira bastante resumida, apresenta-se uma visão sobre alguns dos elementos que nortearam a intervenção do governo da Bahia visando ao desenvolvimento.

Na Bahia, a reforma administrativa de 1966 explicitou o planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do estado

Mariani (1977) e Aguiar (1977) consideraram a existência de relações diretas entre industrialização, desenvolvimento e melhoria das condições sociais da população. Este último propunha claramente: “Se nosso destino cumpre-se dentro das fronteiras da nacionalidade, o nosso desenvolvimento terá de ser realizado dentro de uma melhor integração do mercado nacional” (AGUIAR, 1977, p. 134).

Desde o final da década de 1950 ficou estabelecida a relação entre o planejamento governamental e o perfil das atividades produtivas estaduais. As décadas seguintes revelaram que os governos adotaram explicitamente a vertente pragmática proposta por Aguiar (1977), relativa à contínua inserção das atividades estaduais à matriz produtiva nacional. Alcoforado (2013) lembra que o Plandeb propunha projetos que integrariam de forma sistêmica os setores agrícola, industrial e comercial, objetivando o desenvolvimento equilibrado da Bahia e preconizando a industrialização do estado mediante a sua inserção no projeto nacional de desenvolvimento posto em prática pelo governo federal.

Na Bahia, a reforma administrativa governamental de 1966 explicitou o planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do estado. Posteriormente, em 1989, a Constituição estadual definiu, entre as competências do estado, as de elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social.

Inegavelmente, o aparato governamental atuou visando à modernização das formas de inserção da Bahia nos mercados nacional e externo através da expansão da infraestrutura econômica estadual e da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros. Tais ações reforçaram a importância no território

baiano de uma lógica econômica exógena (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

No entanto, 30 anos após a Constituição, ainda existem lacunas sobre a compreensão da (in) capacidade de o governo operar um modelo de gestão que promova a superação do atraso observado no campo social pela via do planejamento. O relatório das contas do exercício de 2010 do Poder Executivo baiano considera

[...] patente a distorção, o descom-

passo que existe entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano e social do Estado. Evidencia-se que o crescimento econômico tem acontecido de forma extremamente concentrada, gerando desníveis e desigualdades significativas na distribuição da renda. [Portanto] o planejamento e as ações devem ser orientados para que o grande potencial econômico do Estado passe a promover e viabilizar a inclusão social, construindo uma sociedade de bem estar e cumprindo efetivamente um verdadeiro "Compromisso Social" [de acordo com um dos eixos do PPA 2008-2011]. (BAHIA, 2011, p. 42).

Infelizmente, tal constatação é antiga. Em documento de 1988, a própria Secretaria estadual do Planejamento reconhece:

Se o modelo de crescimento econômico adotado é socialmente perverso, caberia ao Estado, no mínimo, em face do elevado nível de carências sociais, ampliar a oferta de serviços públicos, que, quando destinados ao conjunto da sociedade, constituem mecanismos de redistribuição indireta da renda, além de gerarem empregos e salários [...] As deficiências da oferta de serviços sociais pelo Estado da Bahia, notadamente em educação, saúde,

habitação e saneamento básico, mostram-se alarmantes. (BAHIA, 1988, p. 35).

Decorridos quase 50 anos da criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (Setrabes), mais de 40 anos depois da instituição da Secretaria do Planejamento e após 12 anos da estruturação da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcep), fica claro que não são recentes as ações institucionais do governo do

estado para orientar e intervir sobre as condições efetivas de sua base econômica e melhorar as condições de vida e de trabalho da população baiana.

O contexto institucional destaca a importância do processo de planejamento. Mesmo admitindo-se que o planejamento seja capaz de orientar as intervenções públicas relativas ao dinamismo econômico e à melhoria das condições sociais da população, é importante considerar as amarras e limitações que condicionam a denominada autonomia relativa do Estado para cumprir suas funções. São vários os condicionantes que restringem a realização de programas e projetos articulados e negociados com os vários grupos sociais. Se, de um lado, o governo do estado, ao longo de décadas, sempre apresenta um discurso que aponta para a ampliação dos direitos sociais e do maior bem-estar da população, de outro, além do contexto das determinações legais, impõe-se a realidade baiana, marcada pela concentração econômica e pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

Questões institucionais e financeiras

Sendo a Bahia uma unidade federada, cabe destacar que na organização político-administrativa brasileira, de acordo com a Constituição Federal, os entes são autônomos. Há competências

específicas e privativas da União e outras, comuns e concorrentes (arts. 18, 21 a 24), partilhadas entre a União e demais unidades federativas, cabendo aos estados “as competências que não lhes sejam vedadas” (Art. 25). A Constituição (BRASIL, 1988) define os elementos determinantes das possibilidades de intervenção (arts. 34 a 36) e explicita os princípios a serem obedecidos pela administração pública (Capítulo VII). A sequência de disposições relativas a tributos, orçamento e às ordens econômica, financeira e social (títulos VI, VII e VIII) permite a nítida percepção da Constituição como um plano de governo, explicitando competências, limites, recursos e sanções para os diversos entes.

A literatura relata as mudanças definidas a partir da Constituição de 1988 em relação à de 1967. Além da redução da intervenção do Estado na economia, indica o processo de descentralização no contexto das relações intergovernamentais, sinalizando uma possível redução das vinculações entre as ações dos estados e municípios com o projeto nacional coordenado pelo governo federal. Diferentes autores comentam ainda que os estados, além de instituir e cobrar os tributos que a Constituição lhes conferiu, passaram a internalizar as receitas transferidas pela repartição direta do produto dos tributos arrecadados pela União (federalismo participativo) e os recursos transferidos pela repartição indireta (pelo sistema de fundos de participação) (DOMINGUES, 2007).

Tal mudança pode ser claramente percebida pelo fato de que se, em 1983, a União chegou a contar com aproximadamente 70% da receita pública disponível, posteriormente, em 1991, estados e municípios absorveram mais de 45% destes recursos (TEIXEIRA, 2005). É lógico que tal alteração representava uma considerável perda das receitas disponíveis da União.

No plano das relações intergovernamentais, a “onda” da descentralização guardava coerência com a ideia de que as demandas do cidadão seriam mais bem atendidas pelo chamado poder local

No plano das relações intergovernamentais, a “onda” da descentralização guardava coerência com a ideia de que as demandas do cidadão seriam mais bem atendidas pelo chamado poder local, em sintonia com a concepção de Ulysses Guimarães, para quem esta era a “Constituição cidadã”, que deveria resolver questões sociais relevantes.

No entanto, após as mobilizações por uma Constituição progressista, na qual foi inscrita “[...] uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país [...]” (CARBUCCI et al., 2009, p. 19), observa-se o fortalecimento do discurso liberal de que boa parte das dificuldades brasileiras decorria de uma excessiva centralização no âmbito governamental e de um capitalismo gerenciado pelo Estado, com uma boa dose de nacionalismo. Esta argumentação, além de possibilitar a redução da responsabilidade da União com os gastos sociais, permitia-lhe liberar parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a ancoragem da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos do país.

Efetivamente, segundo (CARBUCCI et al., 2009, p. 6, “[...] o ambiente adverso de crise política, econômica e social desafiou o rearranjo federativo das finanças públicas e a institucionalização da gestão descentralizada das políticas públicas”. De acordo com a autora, as bases econômicas bastante diferenciadas e fragilidades institucionais (incluindo insuficiente capacitação técnica) dos entes subnacionais reforçaram a complexidade de um cenário no qual a prioridade da União, após 1995, era implementar as políticas de ajuste macroeconômico, visando tanto à promoção do equilíbrio fiscal como ao controle da inflação. Tratava-se, também, de operacionalizar medidas restritivas do comportamento financeiro autônomo de governadores e prefeitos.

Se os estados e municípios passaram a receber mais recursos, através da elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (de 30% em 1985, para 44% em 1988), efetivamente, tal alteração representava uma considerável perda das receitas disponíveis da União.

Para Sousa (2008), a “Constituição cidadã” alterou substancialmente a flexibilidade orçamentária do governo federal, motivando o surgimento das vinculações orçamentárias como

[...] forma de preservar o atendimento a determinadas demandas sociais da ingerência política que, juntamente com o elevado nível de despesas constitucionais legalmente obrigatórias e as transferências de recursos a estados e municípios sem que tivesse sido acompanhada de uma organizada transferência de responsabilidades e obrigações por parte dos entes subnacionais, teriam acarretado uma redução de receita tributária em poder da União. (SOUSA, 2008, p. 30).

Por outro lado, em resposta à crescente rigidez orçamentária, o governo federal reagiu, criando mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários que não têm destinação especificada nem são transferidos para os entes federativos. Tal mecanismo foi institucionalizado como Fundo Social de Emergência, em 1994, passando pelo Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996, até sua contextualização atual, já com a denominação de Desvinculação de Recursos da União (DRU), “[...] instrumento legal utilizado pelo governo federal para utilizar discricionariamente 20% dos recursos oriundos de impostos e contribuições, visando obter uma maior flexibilidade orçamentária” (SOUSA, 2008, p. 30).

Em 2000, o procedimento das receitas vinculadas foi reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina sua utilização exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (Art. 8º, parágrafo único). O resultado deste perfil de comprometimento das receitas públicas

reduziu significativamente o potencial de condução mais autônoma da intervenção dos governos estaduais, ao complicar a definição de suas prioridades. No entender de Mendes Júnior e Avelar (2010, p. 10), “[...] instituíram-se mecanismos que cristalizam prioridades passadas para o futuro, restringem o planejamento e desestimulam a eficiência no gasto”.

Tendo em vista as respectivas bases econômicas territoriais, sob o ponto de vista do “caixa” dos estados, as décadas acabaram por ressaltar a importância das denominadas transferências voluntárias, que, em sua maioria, estão vinculadas a programas governamentais federais e, consequentemente, atreladas aos seus próprios referenciais, objetivos e metas (qualitativas e quantitativas). Por sua vez, os fundos direcionados (os “recursos carimbados”) têm aplicação restrita às finalidades e atividades específicas previamente estabelecidas, pela legislação ou por convênios, a exemplo da área da saúde e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Após décadas e muitas discussões sobre os procedimentos relativos à questão da descentralização, é ainda possível perceber a dependência dos estados federados perante a União com respeito aos recursos financeiros, que constituem, sem dúvida, elemento importante para seu processo de desenvolvimento. Em uma breve reflexão, observa-se um ambiente no qual as reformas neoliberais, em uma perspectiva de longo prazo, implicaram a perda da capacidade do conjunto do setor público brasileiro de planejar sua intervenção, bem como de gerenciar setores estratégicos da economia. Por outro lado, as unidades federadas defrontam-se com muitas dificuldades no acesso a programas e aos recursos financeiros da União³. No caso do Nordeste, observa-se o sucateamento e as dificuldades políticas e operacionais de entidades importantes e

³ Em decorrência, inclusive, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabeleceu regras rígidas para a gestão fiscal dos entes federados, bem como determinou limites máximos para dívidas e gastos de pessoal e definiu sanções aos responsáveis por desvios.

longevas (como o DNOCS, de 1909; a Codevasf, de 1946; e a Sudene, de 1959). Constatam-se, ainda, as dificuldades dos estados em elaborar, analisar e executar planos, programas e projetos⁴.

Além das questões relativas aos recursos financeiros, é relevante destacar os impactos sobre a gestão pública no Brasil do mecanismo de funcionamento do regime político-institucional do país, denominado “presidencialismo de coalizão” (CODATO; COSTA, 2006, p. 2). Esta formulação destaca o fato de que o chefe do Executivo é eleito diretamente pelo sufrágio popular e tem um mandato independente do Parlamento. Nas eleições estaduais, o eleitor sempre pode optar por eleger um governador de um partido e um representante parlamentar de outra agremiação. Por sua vez, “coalizão” refere-se a acordos entre partidos (normalmente com vistas a ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas (dificilmente em torno de ideias ou programas) para alcançar determinados objetivos. Cabe destacar, ainda, o perfil das relações do poder público com a gestão privada⁵.

No caso dos estados, é bastante comum que os políticos eleitos busquem ampliar sua base de apoio, conquistando adesistas em nome da governabilidade, mesmo com o risco de que este heterogêneo grupo de suporte parlamentar seja, posteriormente, um fator impeditivo à execução de seu plano de

governo. Observa-se, frequentemente, o “loteamento” dos cargos, que, inúmeras vezes, causa a inviabilidade da operação integrada da máquina estadual, e a nefasta prática de programas e projetos improvisados e inconclusos (SANTOS, R. e outros, 2009).

Bahia – Lógica exógena, concentração econômica e indicadores sociais

A própria essência das relações capitalistas determina desigualdades e os processos de concentração e centralização do capital, apesar da aparente homogeneização de padrões de consumo. Cabe, então, explicitar como tais fenômenos ocorrem na Bahia.

No Brasil, observa-se que a atração de recursos externos, privados ou federais, para estimular o conjunto dos negócios locais tem assumido contínuo destaque entre as ações dos governos estaduais⁶.

Nos últimos anos, visando atrair empreendimentos que fomentem as atividades econômicas locais, a Bahia mantém uma guerra fiscal com outros estados, oferecendo facilidades e assumindo custos privados. Assim, como nos demais estados, observa-se o crescente comprometimento de seu orçamento – já limitado pela pressão do custeio, dos investimentos programados e do serviço da dívida pública – para o cumprimento dos acordos estabelecidos.

Às vezes, a disponibilidade dos recursos fiscais é agravada por impactos decorrentes de crises internacionais, de ciclos produtivos e do movimento

⁴ Em março deste ano, o governo federal estabeleceu o Programa Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), que tem o objetivo de apoiar os municípios na elaboração e implementação dos planos plurianuais, visando à construção de uma visão compartilhada de planejamento a partir das convergências das estratégias federal e estadual. De acordo com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, tendo em vista que “[...] a fragmentação das políticas públicas no território a partir de ações isoladas reduz a efetividade da ação governamental e pode até mesmo levar ao agravamento das desigualdades sociais e regionais [...]”, as ADTs “[...] como instrumentos de planejamento e gestão, deverão fortalecer os PPAs federal, estaduais e municipais e aprofundar a cooperação federativa para o desenvolvimento territorial, a partir do mapeamento das estratégias do conjunto de intervenções públicas e privadas em andamento e previstas” (BEMERGUY, 2013).

⁵ É clara a influência do poder econômico na política nacional: o manifesto favorável à lei anticorrupção, elaborado em 2011 pelo Instituto Ethos, recebeu o apoio de apenas 346 empresas; na composição do atual Congresso, 45% dos parlamentares são empresários; o custo das campanhas aumentou de R\$ 800 milhões em 2002 para R\$ 4 bilhões em 2010. De acordo com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções, cria vínculos entre doadores e políticos e constitui fonte de favorecimento e corrupção.

⁶ Este parece ser um comportamento generalizado, visto que a unidade mais rica da Federação (e mesmo o país) também é pressionada a conceder incentivos para recepcionar unidades produtivas de grupos corporativos mundiais. A reportagem de Silva e Monteiro (2013) pelo jornal *O Estado de São Paulo* é bastante explícita. Esta multinacional quer estímulos fiscais e infraestrutura do governo estadual e da Prefeitura de São José dos Campos, além de um acordo com trabalhadores para a redução dos custos da mão de obra, para aprovar um investimento visando à produção de um novo modelo de carro municipal na unidade do Vale do Paraíba. O interesse da GM é viabilizar um preço final deste carro compacto na faixa de R\$ 25 mil, de forma a competir com os lançamentos previstos dos concorrentes Volkswagen, Fiat e Ford. Segundo o diretor de Relações Institucionais da GM, trata-se de uma concorrência internacional entre as fábricas do grupo em outros dois países que será definida pela matriz americana. Assim sendo, a unidade brasileira situada em São José dos Campos precisa ser competitiva para disputá-la.

dos preços das *commodities*, com a conseqüente diminuição da capacidade estadual de realizar intervenções mais adequadas às suas respectivas necessidades estruturais, sociais e econômicas. Define-se, assim, um ciclo vicioso, que conduz à lógica perversa de mais incentivos para mais atrair, que induz à crescente necessidade de mais recursos externos.

A importância e representatividade nacional de cada unidade federativa no conjunto da economia brasileira são determinadas por sua capacidade de integração competitiva ao mercado nacional e mundial. Por sua vez, tal inserção requer a implantação de modernos processos produtivos, que atendam a paradigmas tecnológicos e comerciais dinâmicos, determinando impactos regionais sobre as condições de trabalho, as relações sociais e exigindo perfis mais elevados de capacitação técnica da mão de obra e de qualificação da infraestrutura.

Como resultado das estratégias econômicas das grandes empresas instaladas no estado, bem como do aporte de recursos públicos, ao longo dos últimos 30 anos tem sido estável a participação da Bahia no contexto da economia brasileira: entre 4% e 4,5% do PIB e da corrente de comércio internacional.

As tentativas de desconcentração econômica⁷ realizadas desde meados dos anos 90 por diversos governos não conseguiram reduzir a concentração espacial, territorial, setorial e empresarial observada. Para Teixeira, Guerra e Araujo (2011), o traço marcante da concentração inviabiliza a constituição de bases econômicas sólidas no interior.

⁷ O perfil da concentração econômica existente na Bahia é retratado pelas informações da SEI-Sepplan/BA. Com respeito às exportações em 2011, apenas seis municípios concentraram 72,5% do valor total; cinco segmentos produtivos foram responsáveis por 70% das vendas; oito empresas venderam o equivalente a 56% das transações. Em 2007, apenas seis dos 27 territórios de identidade concentraram, aproximadamente, 70% das atividades econômicas estaduais, sendo que 80% do PIB do setor secundário estavam sediados em apenas 18 municípios. De acordo com o Censo de 2010, 15 municípios abrigam mais de 100 mil habitantes; por outro lado, 73 municípios têm menos de dez mil pessoas.

As tentativas de desconcentração econômica realizadas desde meados dos anos 90 por diversos governos não conseguiram reduzir a concentração espacial, territorial, setorial e empresarial observadas

[...] vastos territórios do Estado como desertos econômicos [enquanto] existe uma excessiva dispersão geográfica de aglomerações produtivas incipientes, o que atua no sentido de minar as iniciativas de provimento de infraestrutura comum, fragilizando as especializações regionais e dificultando a adoção de políticas de dinamização [...] [por sua vez] aglomerações produtivas [...] geralmente não encontram, no território de identidade, atividades complementares que possam induzir uma dinâmica mais virtuosa por meio de relações intersetoriais. (TEIXEIRA; GUERRA; ARAUJO, 2011, p. 251).

É importante destacar que, desde 2000, o governo da Bahia tem divulgado intensamente sua disposição de integrar e articular as atividades de sua máquina administrativa visando obter melhorias no panorama social⁸. Entre 2000 e 2006, além da criação da Secomp e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, destacam-se os programas Bahia Azul, Viver Melhor, Faz Cidadão e Sertão Forte. A partir de 2007, o discurso oficial de uma nova gestão, direcionada à “construção da Terra de Todos Nós”, explicita que o propósito de suas ações é a mudança do modelo de crescimento da Bahia, através da interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais no sentido de alcançar a redução das desigualdades sociais e regionais⁹.

⁸ Considerando a diversidade socioeconômico-ambiental das regiões baianas, a partir de 2007, o governo do estado adotou os territórios de identidade como unidade de planejamento, objetivando a maior integração de suas ações.

⁹ Em discurso na Assembleia Legislativa em fevereiro de 2011, o governador da Bahia afirmou: “Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento”. Em fevereiro de 2013, em sua apresentação aos deputados, o governador explicou que “[...] mostramos que é possível compatibilizar crescimento econômico com inclusão social. Consolidamos um modelo de desenvolvimento onde o enfrentamento das desigualdades se tornou o eixo do crescimento econômico. Creio que este caminho não terá retorno, haja vista seu fortalecimento no Estado”.

Vários autores (apoiados nas informações da SEI-Sepplan/BA) destacam o dinamismo da Bahia no campo econômico: a rápida modificação em sua estrutura produtiva, na qual a representatividade das atividades industriais salta de um patamar de 12% em 1960, para 32% em 1980, e 25 anos depois, alcança o nível de 38% de participação, situando-se em 30% em 2010. No entanto, uma observação mais atenta revela que, diferentemente da esfera econômica, apesar de sua urgência e relevância, as ações no campo social não têm proporcionado uma rápida evolução dos indicadores sociais baianos. Após tantos anos de intervenções federais e estaduais visando à redução da pobreza, observa-se a persistência dos aspectos negativos característicos do quadro social vigente – dos quais se destacam a incapacidade da convivência com a seca e os baixos indicadores educacionais.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o governo baiano tem atuado no sentido de promover a internalização de projetos privados que, não necessariamente, são condizentes com um processo de desenvolvimento que tenha por lastro a base econômica local e uma clara estratégia de reduzir a concentração de renda estadual. A prática desautoriza a ideia de que os grandes empreendimentos – que criam relativamente poucos empregos – seriam os agentes preferenciais do desenvolvimento. As riquezas geradas por plantas industriais ou lavouras de exportação acabam por concentrar renda¹⁰, contestando a “teoria do derrame”, pela qual o crescimento por si só reduziria a pobreza e a desigualdade¹¹.

¹⁰ De acordo com Porto (2002), na Bahia, entre 1980 e 1996, pareceu haver um “[...] desajuste entre o espaço da produção, do adensamento de fluxos econômicos [...] mais dinâmico nos extremos do território estadual e a [...] possibilidade de sobrevivência da população pobre (que se desloca para Salvador e fica estacionária na área central do estado). [...] Pode-se dizer que onde está sendo produzida parte na nova riqueza não há atratividade para as famílias pobres” (PORTO, 2002, p. 108).

¹¹ São Desidério, localizado no extremo oeste da Bahia e com 28 mil habitantes, parece uma ilha de prosperidade. Entre os 5.564 municípios brasileiros, apresenta a segunda maior produção agropecuária, enquanto 30% de sua população vivem em domicílios com renda média per capita inferior a R\$ 70,00 (a linha de miséria estabelecida pelo governo federal). Comparando o PIB per capita, o município está em 112º lugar, situando-se entre os 2% mais ricos do país. Porém, analisando-se pelo lado social, está entre os 20% mais pobres.

No entanto, é relevante destacar a importância política do fato de o Estado (brasileiro e baiano) reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes se encontram expostos a graves riscos sociais decorrentes da miséria. Em dezembro de 2012, os números apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) eram bastante expressivos: 1,8 milhão de famílias beneficiárias na Bahia, que receberam um montante acumulado de R\$ 2,7 bilhões.

No campo social, ao longo dos últimos 20 anos, mesmo considerando que as ações públicas estaduais foram setoriais e de caráter não coordenado, é possível registrar o avanço (lento) dos indicadores. Além de programas sociais referenciados na orientação de agências internacionais como o Banco Mundial, as melhorias são decorrentes do Fundef, do PETI, do SUS¹² e dos trabalhos das equipes dos agentes comunitários de saúde. A apreciação dos Objetivos do Milênio (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011) ressalta que as ações do governo federal foram determinantes para os avanços alcançados: a estabilidade econômica e o controle da inflação a partir de 1995; a elevação real do salário mínimo; a ampliação do número de trabalhadores de carteira assinada; além da expansão dos programas de transferência de renda. Têm sido relevantes os impactos do repasse de recursos proporcionados pelo Programa Bolsa Família nas condições de consumo de seus beneficiários e na área comercial em torno de seus domicílios. No entanto, os indicadores sociais baianos (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011; BAHIA, 2009) apresentam baixos níveis, comparados às médias nacionais, e há demora em sua melhoria. Além disso, observa-se que a situação atual registrada na Bahia em alguns dos

¹² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Sistema Único de Saúde (SUS).

indicadores ainda é pior do que a média brasileira registrada dez anos atrás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é possível reconhecer atualmente no país a existência de um marco institucional promissor, delineado pelos programas e recursos governamentais dirigidos ao campo social, destaca-se, novamente, o desafio de “colocar a política social como centro das ações públicas estaduais”, de forma a mitigar as disparidades sociais, “através de mudanças nos perfis da propriedade dos ativos produtivos e dos procedimentos tecnológicos da produção” (BAPTISTA, 2011, p. 36). Cabe ao movimento social exercer contínua pressão sobre a gestão pública, visando alcançar a redução das desigualdades e da pobreza e aproveitando a capacidade operativa da máquina governamental, seus discursos, orçamentos e decretos¹³.

À guisa de conclusão e encaminhamentos, é importante que os servidores estaduais, de maneira coerente e consistente com os ideais de democracia e justiça social, busquem maior integração entre as intervenções públicas. Nesse sentido, em todas as unidades federadas, acredita-se ser válida a proposta de um padrão de intervenção no campo social com base em uma visão integrada “[...] das ações que se fazem imperiosas para o enfrentamento da atual exclusão social observada nos inúmeros bolsões de pobreza” (BAPTISTA, 2003, p. 26). Tal proposta é agora reforçada pelos técnicos da SEI-Seplan/BA, que propõem para a análise da pobreza a identificação da associação de causalidade, com recorte espacial, entre elementos

econômicos (perfil da produção e da renda) e das condições demográficas, de saúde, educação e moradia. O conhecimento resultante possibilitaria a implementação de “cestas” de ações regionais e setoriais elaboradas de acordo com as especificidades de cada territorialidade, permitindo a melhor integração das ações públicas transversais.

REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, F. É necessário resgatar o planejamento estratégico. *A Tarde*, Salvador, 3 set. 2013, p. A 2.
- AGUIAR, M. P. Notas sobre o “enigma baiano”. *Planejamento*, Salvador, v. 1, n. 1, 1977.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano estratégico de ação: 1988-1991*. Salvador: Seplantec, 1988. 188 p.
- _____. *Monitoramento das metas do milênio*. Salvador: Seplan, 2009.
- BAHIA. Tribunal de Contas. *Relatório e parecer prévio contas do estado da Bahia*. Salvador: TCE, 2011.
- BAPTISTA, José Murilo P. A questão do combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: ENCONTROS SECOMP: ALTERNATIVAS PARA COMBATER A POBREZA E AS DESIGUALDADES SOCIAIS, 2003, Salvador. *Anais...* Salvador: Secomp, 2003.
- _____. Ações contra a miséria: alcances e limites das políticas sociais. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 4, n. 2, p. 9-40, out. 2011.
- BEMERGUY, E. Uma visão compartilhada de planejamento. *Carta Maior*, [S.l.] 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Opinio/Uma-visao-compartilhada-de-planejamento/28593>>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, dez. 2012.
- BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 1989.
- CARBUCCI, Paulo R. et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *Políticas Sociais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 17, p. 17-84, nov. 2009.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

¹³ Na Bahia, há o registro de bons resultados alcançados por entidades do movimento popular integradas à Articulação do Semiárido (ASA) para a construção de equipamentos de oferta hídrica em comunidades rurais do estado. De acordo com a coordenação do Programa Água para Todos, no período 2007 a julho de 2013, tais organizações construíram 44,1 mil cisternas de água para consumo humano e 3,1 mil cisternas para produção, em 98 municípios baianos, atendendo aproximadamente 670 comunidades e executando recursos da ordem de R\$ 110 milhões.

- CARVALHO, E. A trajetória sócio-espacial da reprodução do capital no Brasil. *Ex-Catacumbis*, Salvador, a. 8, n. 5, 2003.
- _____. *A cidade do capital e outros estudos*. Salvador: Arcádia, 2012.
- CODATO, A.; COSTA, L. D. O que é o presidencialismo de coalizão?. *Folha de Londrina*, Londrina, PR, p. 2, 2006.
- DANIEL, P. Os aspectos sociais do desenvolvimento. *Carta Capital*, [S.l.], 6 maio 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/os-aspectos-sociais-do-desenvolvimentismo>>. Acesso em: 6 maio 2013.
- DOMINGUES, J. M. Federalismo fiscal brasileiro. *Nomos*, Fortaleza, v. 26, p. 137-143, jan./jun. 2007.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- GALBRAITH, J. K. *O novo Estado industrial*. São Paulo: Pioneira, 1977.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano. *Planejamento*, Salvador, v.1, n.1, 1977.
- MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. 2. ed. São Paulo: M. Claret, 2009.
- MATOS, Lara S.; VASCONCELOS, Albene D. P. Riqueza e direitos sociais no Brasil contemporâneo: uma leitura tridimensional desta assimetria. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA, 4., 2013, Vitória da Conquista. *Anais...* Salvador: EAUFGA; Vitória da Conquista: UESB, 2013.
- MENDES JÚNIOR, A. S.; AVELAR, M. C. *Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica*. Brasília: [s.n.], 2010.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PORTO, Edgard. A “riqueza” e “pobreza” na Bahia: ciclos, “riqueza” e “pobreza”. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplante, 2002. p. 97-128.
- RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- RIST, G. *El desarrollo, historia de una creencia occidental*. Madrid: La Catarata, 2002.
- SANTOS, B. S. *Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 49-77, 2001.
- _____; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.
- SANTOS, R. S. et al. O expediente: a dimensão esquecida da administração política. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 16, n. 49, p. 373-388, abr./jun. 2009.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SILVA, C.; MONTEIRO, G. GM quer incentivos do governo para trazer projeto de R\$ 2,5 bi para o País. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 abr. 2013.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2 v.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.
- _____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, [Porto Alegre], v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SOUSA, F. H. Os efeitos da (dê)s vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, a. 5, v. 1, n. 9, p. 29-48, jan./jun. 2008.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de acompanhamento dos objetivos do milênio*. Salvador: SEI, 2011.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Boletim resultados da PNAD 2011 – educação*. Salvador: SEI, 2013.

A INTERVENÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA LEITURA CONSIDERANDO
A BAHIA COMO REFERÊNCIA

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O.; ARAÚJO, S. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 235-252, abr./jun. 2011.

TEIXEIRA, J. R. B. *O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

Artigo recebido em 30 de agosto de 2013
e aprovado em 30 de setembro de 2013.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ser claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: _____ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

Aline Virgílio

Carla Hirt

Carlos Eduardo Ribeiro Santos

Deborah Werner

Elizabeth Oliveira

Érica Imbirussú

Fagner Dantas

Gepherson Macêdo Espínola

José Murilo Philigret Baptista

Ludmila Gonçalves da Matta

Luiz Filgueiras

Manoel Gontijo

Mércia Dantas de Melo

Paulo Roberto Baqueiro Brandão

Priscila Martins

Raquel Monteiro de Lemos



ISSN 0103 8117

