

REVISTA

ISSN 1415-1979

29

2011
junho

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

ARTIGOS

Forças produtivas capitalistas: seria o taylorismo uma anomalia?

André Guimarães Augusto

A leitura da crise econômica de alguns marxistas franceses

Rosa Maria Marques

Capital fictício e os títulos derivados de hipotecas

Leonardo de Magalhães Leite

Mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil

Ana Carolina da Cruz Lima

João Polícarmo Rodrigues Lima

Ciclos Sistêmicos de Acumulação e o 'Milagre do Rio Han'

Rodrigo Luiz Medeiros Silva

A Inserção da Economia Portuguesa na Comunidade Econômica Europeia, 1986-1995

Maria de Fátima Silva Carmo Previdelli

Luiz Eduardo Simões de Souza

RESENHAS

Hyman P. Minsky. Estabilizando uma Economia Instável

Ricardo Summa

REVISTA

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA

número 29

junho 2011

Sumário

| | |
|--|------------|
| APRESENTAÇÃO | 3 |
| FORÇAS PRODUTIVAS CAPITALISTAS: SERIA O TAYLORISMO UMA ANOMALIA?..... | 5 |
| ANDRÉ GUIMARÃES AUGUSTO | |
| A LEITURA DA CRISE ECONÔMICA DE ALGUNS MARXISTAS FRANCESES | 35 |
| ROSA MARIA MARQUES | |
| CAPITAL FICTÍCIO E OS TÍTULOS DERIVADOS DE HIPOTECAS | 57 |
| LEONARDO DE MAGALHÃES LEITE | |
| MECANISMOS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL..... | 71 |
| ANA CAROLINA DA CRUZ LIMA JOÃO POLICARPO RODRIGUES LIMA | |
| CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO E O "MILAGRE DO RIO HAN" | 105 |
| RODRIGO LUIZ MEDEIROS SILVA | |
| A INSERÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA, 1986-1995 | 135 |
| MARIA DE FÁTIMA SILVA CARMO PREVIDELLI LUIZ EDUARDO SIMÕES DE SOUZA | |
| RESENHAS | |
| HYMAN P. MINSKY – ESTABILIZANDO UMA ECONOMIA INSTÁVEL..... | 173 |
| RICARDO SUMMA | |

Copyright © 2011 Sociedade Brasileira de Economia Política

Conselho Editorial:

| | |
|--|---|
| Alan Freeman (University of Greenwich) | José Carlos de Souza Braga (UNICAMP) |
| Alejandro Arandia (UNISINOS) | Leda Maria Paulani (USP) |
| Alejandro Valle Baeza (UNAM) | Luciano Vassapollo (Università di Roma "La Sapienza") |
| Anita Kon (PUC-SP) | Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo (UNICAMP) |
| Antonio Maria da Silveira (<i>in memoriam</i>) | Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UNB) |
| Arturo Huerta (UNAM) | Mário Duayer de Souza (UFF) |
| Cesare Giuseppe Galvan (UFPB) | Niemeyer Almeida Filho (UFU) |
| Eleutério Fernando da Silva Prado (USP) | Paulo Nakatani (UFES) |
| Fabio Petri (Università di Siena) | Paul Singer (USP) |
| Francisco de Assis Costa (UFPA) | Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS) |
| François Chesnais (Université de Paris XIII) | Reinaldo Carcanholo (UFES) |
| Fred Moseley (Mount Holyoke College) | Rosa Maria Marques (PUC-SP) |
| Guido Mantega (FGV-SP) | Theotônio dos Santos (UFF) |
| João Antônio de Paula (UFMG) | |

Sociedade Brasileira de Economia Política — SEP:

| | |
|------------------------------|---------------------|
| Paul Singer (USP) | Presidente de Honra |
| Paulo Nakatani (UFES) | Presidente |
| Niemeyer Almeida Filho (UFU) | Vice-presidente |

Diretores:

Eleutério Fernando da Silva Prado (USP)
Fernando Cezar Macedo Mota (UNICAMP)
Fernando Ferrari Filho (UFRGS)
João Ildebrando Bochi (PUC-SP)
João Leonardo de Medeiros (UFF)
João Policarpo Rodrigues Lima (UFPE)
Sílvio Antonio Ferraz Cário (UFSC)
Adriana Amado (ANPEC)
Lineu Mafezolli (ANGE)

Editor Responsável:

Eleutério F. S. Prado

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política
Ano 13 – 2011 – São Paulo: Plêiade, 2011.
ISSN 1415-1979

I. Economia I. Sociedade Brasileira de Economia Política.
CDD – 330

Endereço para correspondência

Departamento de Economia
Universidade Federal do Espírito Santo
Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras - Vitória ES - CEP 29075-910
Tel. Fax: (27)3335-2611 - www.sep.org.br - sep@sep.org.br
Preço da assinatura anual (dois números),
para o Brasil e exterior via superfície:
R\$ 30,00 (para pessoas físicas). R\$ 40,00 (para instituições)
Preço do exemplar avulso: R\$ 20,00
As solicitações de assinaturas e de exemplares avulsos podem ser
feitas por meio do correio eletrônico: sep@sep.org.br

Editoração eletrônica:

Elenice Madeira
2011
Editora Plêiade
Rua Apacê, 45 – Jabaquara
São Paulo, SP
CEP 04347-110
Fone: (11) 2579-9863
www.editorapleiade.com.br
info@editorapleiade.com.br

Apresentação

Com esse número, a Revista da SEP completa o seu primeiro ano como revista quadrimestral. As suas três edições deverão a partir de agora sair sempre em outubro, fevereiro e junho de cada ano. Nos números 27, 28 e 29 foram publicados 16 artigos, dos quais apenas dois originaram-se de autores convidados. Os artigos restantes, em número de quatorze, acolheram contribuições de dezoito autores que costumam comparecer aos Encontros Anuais da SEP, os quais ocorrem – como se sabe – sempre em junho de cada ano. Todos os artigos divulgados trataram de temas pertencentes ao âmbito da Economia Política, mantendo uma visão de esquerda sobre os temas abordados. As orientações teóricas desses artigos variaram o suficiente para cobrir todo o espectro das posições políticas críticas existentes no universo da universidade brasileira, principalmente na área de economia, mas incluindo também outras áreas.

Neste número, a revista publica um artigo de André Guimarães Augusto que aborda criticamente as teses de Benedito Moraes Neto sobre a natureza da produção fordista e taylorista. Neto, como é chamado por seus alunos, teve vários de seus artigos publicados anteriormente pela Revista da SEP, nos quais defendeu uma posição sobre esse tema, a qual agora é contraditada. Afinal, o fordismo-taylorismo, enquanto modo de organização da produção, pertence à manufatura ou à grande indústria? – eis a questão discutida.

Dois artigos estão sendo publicados sobre a crise econômica mundial iniciada em 2008. O primeiro deles, de Rosa Maria Marques, procura fazer um confronto entre as posições dos marxistas franceses Michel Husson, François Chesnais, Alain Bihr e Louis Gill sobre o caráter do declínio da conjuntura mundial e sobre a sua significância no evoluir recente do capitalismo mundial. O segundo, de Leonardo de Magalhães Leite, discute o caráter fictício de um importante instrumento financeiro, os MBS (*mortgage backed securities*), os quais tiveram papel importante no desenrolar da crise nos Estados Unidos.

Segue na ordem de apresentação da revista, um artigo de Ana Carolina da Cruz Lima e João Policarpo Rodrigues Lima, o qual trata

dos mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil. O seu objetivo vem a ser analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil entre 1996-2007.

Rodrigo Luiz Medeiros Silva é o responsável pelo artigo seguinte que trata dos ciclos sistêmicos de acumulação no processo de crescimento econômico e modernização estrutural da Coreia do Sul. Para ele, trata-se, em chave crítica, do “milagre do Rio Han”. Finalmente, Maria de Fátima Silva Carmo Previdelli e Luiz Eduardo Simões de Souza apresentam o processo de inserção da economia portuguesa na Comunidade Econômica Européia, entre 1986 e 1995. O artigo é informativo, pois procura mostrar quais foram os principais resultados obtidos das políticas econômicas adotadas pelo governo nos primeiros dez anos em que Portugal foi já estado membro do Mercado Comum Europeu.

Forças produtivas capitalistas: seria o taylorismo uma anomalia?

André Guimarães Augusto¹

Resumo

O objetivo do artigo é situar o taylorismo em relação ao desenvolvimento do processo de trabalho capitalista apresentado por Marx em *O Capital*. Contrariamente a tese de Moraes Neto de que o taylorismo é uma forma anacrônica de manufatura, argumenta-se, por um lado, que o taylorismo rompe com a manufatura ao eliminar a dependência do processo de trabalho com relação à habilidade profissional do artesão e, por outro, que guarda continuidade fundamental com a grande indústria ao aplicar o conhecimento científico no processo de trabalho tendo como objeto a força de trabalho.

Palavras chave: taylorismo, processo de trabalho, manufatura.

Classificação JEL: B 51; J 50.

Introdução

As análises sobre o processo de trabalho no século XX são profundamente marcadas pelo surgimento e difusão do taylorismo. A indústria chave e locomotiva do crescimento no período pós-segunda guerra mundial – a automobilística e, de forma geral, a de bens de consumo duráveis –, foi dominada por uma aplicação dos princípios de gestão taylorista em sua forma fordista. Tal foi o impacto dessa forma do processo de trabalho capitalista que alguns autores filiados a *Escola da Regulação* se inspiraram na análise pioneira de Gramsci (1978) para designar toda a estrutura de desenvolvimento do

¹ Professor Adjunto do departamento de Economia da UFF: Rua Tiradentes, nº 17 Ingá, Niterói, RJ, CEP: 24210-510. Correio eletrônico: andre@economia.uff.br

capitalismo no período do pós Segunda Guerra Mundial aos anos 1970 como fordismo.

Uma questão que surge a partir desse impacto teórico do taylorismo e de seu derivado, o fordismo, é o seu papel no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. A referência aqui é o exame da evolução do processo de trabalho capitalista realizada por Marx nos capítulos 11 a 13 do primeiro livro de *O Capital*. O taylorismo surge após a análise de Marx, e é preciso saber como enquadrá-lo em uma suposta sequência que iria da cooperação simples à grande indústria. Teria Marx, limitado pelo seu tempo histórico, sido incapaz de antecipar o taylorismo como forma especial de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas? Ou seria o taylorismo uma concretização da forma acabada de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas apenas antecipada por Marx na sua análise da grande indústria? Essa última parece ser a forma padrão de situar o taylorismo no interior da análise marxiana do desenvolvimento do processo de trabalho capitalista, especialmente quando identificado com o fordismo (Coriat, 1982; Braverman, 1987).

Contra a análise padrão assinalada no parágrafo anterior se destacam os trabalhos de Moraes Neto (1989, 2000, 1998, 2004, 2005, 2006). De forma resumida, a conclusão a que esse autor chega é de que não só o taylorismo – identificado por ele de forma imediata com o fordismo – não tem o caráter genérico que as análises mais comuns lhe atribuem como ele representa um “desvio mediocrizante” no desenvolvimento das forças produtivas capitalista. Dessa forma, em relação ao processo de desenvolvimento do processo de trabalho examinado por Marx, o fordismo – expressão máxima e, no entendimento de Moraes Neto, praticamente exclusiva do taylorismo – se situaria como uma reinvenção anacrônica da manufatura.

O argumento de Moraes Neto para identificar o taylorismo e o fordismo com uma manufatura anacrônica se baseia no entendimento de que este ainda se utiliza fundamentalmente do trabalho manual. De acordo como o entendimento de Moraes Neto, o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, analisado por Marx no capítulo sobre a grande indústria e a maquinaria, levaria a um processo de trabalho que dispensaria o trabalho manual e que seria uma “aplicação tecnológica da ciência”, configurada no uso de máquinas.

Esse artigo visa confrontar a interpretação de Moraes Neto sobre o taylorismo e apresentar outro entendimento de seu papel no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Argumentar-se-á que o taylorismo não pode ser identificado com a manufatura e pode se situar, em pelo menos um aspecto fundamental, em sequência ao mesmo princípio que orienta o processo de trabalho na grande indústria. Para desenvolver a argumentação se inicia com uma revisão da interpretação de Moraes Neto sobre o exame marxiano do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Nas seções seguintes serão confrontados separadamente os dois argumentos fundamentais que levam Moraes Neto a identificar o taylorismo e o fordismo com uma manufatura anacrônica. Primeiramente, examinar-se-á o argumento de que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas tem como eixo central o desaparecimento do trabalho manual, ainda no interior da produção capitalista. Em segundo lugar se examina o argumento que identifica a “aplicação tecnológica da ciência” com o uso de máquinas.

Cooperação, manufatura e grande indústria: o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas

Quando o capital toma a produção, isto é, quando os meios de vida são separados dos produtores diretos e a força de trabalho é transformada em mercadoria, ele encontra uma força de trabalho já pronta. O capital ao subsumir o trabalho encontra um modo de trabalhar pré-existente (Marx, 1987, p. 209). De início, a subsunção do trabalho ao capital é meramente formal, destacando-se apenas pela mudança na forma de coação para extração de sobre-trabalho, uma coação de natureza puramente econômica (Marx, 1987, p. 209).

Que trabalho é esse do qual parte o capital? É o trabalho artesanal exercido em unidade com a atividade rural ou nas oficinas dos mestres artesãos das corporações de ofício. Trata-se aqui do trabalho em pequena escala, exercido pelo mestre, com a ajuda de número limitado – e regulamentado – de ajudantes e jornaleiros. A base técnica desse trabalho é a habilidade do trabalhador no manejo da

sua ferramenta, habilidade adquirida em um longo processo de aprendizagem (Marx, 1985, p. 98).

No trabalho artesanal a técnica é estabelecida por meios empíricos a partir da experiência do trabalhador, transmitida por varias gerações pelo processo de aprendizado. O resultado final depende das habilidades físicas adquiridas pelo trabalhador e da mobilização de seus recursos intelectuais, sua capacidade de decidir e escolher o melhor método para produzir. Ou seja, no trabalho artesanal o manejo da ferramenta e as decisões sobre o como, com que velocidade e com quais gestos fazer esta sob o controle do trabalhador.

É esse modo de trabalhar – construído de acordo com a finalidade da produção pré-capitalista, o valor de uso – que vai sendo progressivamente abolido à medida que o processo de trabalho vai se subordinando a produção de valor excedente. Nos capítulos 11 a 13 do livro I de *O capital* Marx assinala esse processo de dissolução progressiva do modo de trabalho artesanal encontrado pelo capital.

A primeira etapa nesse processo de transformação do processo de trabalho é posta já de início na cooperação. Aqui a modificação introduzida pelo capital no processo de trabalho é apenas uma mudança de escala, um grande número de trabalhadores no mesmo local de trabalho sob o comando do mesmo capital.

Se a cooperação marca o surgimento da forma fundamental do processo de trabalho capitalista sua primeira forma de desenvolvimento é a manufatura. O alicerce fundamental da manufatura é a divisão das operações necessárias para a elaboração de um produto e a atribuição dessas operações a um grupo de trabalhadores. Na manufatura, o trabalhador com conhecimento integral do processo produtivo é substituído por um trabalhador especializado. Note-se aqui que a manufatura surge a partir de uma mudança na força de trabalho, na transformação do trabalhador em trabalhador especializado. A base artesanal, no entanto, permanece na manufatura. É característico da manufatura que o trabalhador especializado ainda seja um trabalhador de ofício, que detém o controle – mesmo que parcial – do processo de trabalho, um processo que ainda depende de sua habilidade adquirida em um processo de formação mais ou menos longo de acordo com a complexidade das

operações exigidas pela especialização do trabalhador. Assim, na manufatura o processo de trabalho ainda se fundamenta na “habilidade profissional do artesão” (Marx, 1987, p. 389).

É a base do ofício que impõe limitações para a reprodução do capital, fazendo que a manufatura seja superada. A dependência da “habilidade profissional do artesão” e, conseqüentemente, de seu processo de formação, significava a dificuldade de controle sobre a força de trabalho que levava a sua insubordinação (Marx, 1987, p. 420-421). Mas um aspecto do ofício é crucial para a compreensão das limitações da manufatura: os gestos da produção estão sobre o controle do trabalhador; isso significa que o ritmo, velocidade, em resumo, o tempo gasto na execução das operações – e portanto o tempo de trabalho na produção das mercadorias – estão sob o controle do trabalhador imediato. O capital é valor que se valoriza e com tal é tempo de trabalho; a subordinação do processo de trabalho ao capital supõe o controle do tempo de trabalho pelo capital: conforme cita Marx com aprovação “(...) átomos de tempo são os elementos do lucro” (Marx, 1987, p. 274).

As limitações da manufatura acabaram por ser superadas pela mudança na organização do processo de trabalho. O ponto focal dessa mudança foi a transformação do instrumento de trabalho: de ferramenta manual o instrumento passa a ser a máquina. Na máquina a ferramenta é transferida da mão do trabalhador para um mecanismo; o controle do processo de trabalho – e especialmente do tempo de operações necessárias para a produção de uma mercadoria – já não pertence mais ao trabalhador imediato. Dessa forma, o processo de trabalho passou a estar realmente subordinado ao capital.

É necessário nesse ponto retomar o sentido geral de todo esse processo que conduz do trabalho artesanal corporativo pré-existente ao capital produtor de mercadorias ao trabalho da grande indústria. Não cabe aqui discutir todos os elementos que compõe o processo de trabalho capitalista, mas apenas o sentido geral e o resultado do processo, uma vez que é isso que está em questão na interpretação do papel do taylorismo e do fordismo no desenvolvimento do processo de trabalho capitalista.

Toda a transformação no processo de trabalho ocorrida no capitalismo resulta da subsunção da produção de valor de uso a

produção de valor excedente. O capital modifica o processo de trabalho ao lhe imprimir a finalidade da produção de valor, tornando a produção de valor de uso um meio para obtenção de valor e valor excedente. É este o sentido do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas: “encurtar a parte do dia de trabalho da qual precisa o trabalhador para si mesmo, para ampliar a outra parte que ele dá gratuitamente ao capitalista.” (Marx, 1987, p. 424). Conforme assinala Moraes Neto: “(...) são as determinações da valorização do capital que explicam as mudanças operadas no processo de trabalho dentro da sociedade capitalista.” (Moraes Neto, 1989, p. 23)

Se o sentido da transformação do processo de trabalho no capitalismo é sua subordinação ao processo de valorização, é preciso investigar seu conteúdo: trata-se aqui da progressiva libertação do capital do ofício, da “habilidade profissional do artesão”, forma de trabalho que impede a subsunção do processo de trabalho à finalidade da produção de valor excedente.

De acordo com Moraes Neto essa passagem do processo de trabalho herdado pelo capital até a grande indústria é um movimento em que o capital “(...) se liberta totalmente do trabalho vivo” (Moraes Neto, 1989, p. 54). Isso não significa o desaparecimento do trabalho vivo, mas sim a sua “superfluidade”, com a transformação do trabalhador em “supervisor e regulador” do processo de produção. De acordo com Moraes Neto: “A idéia da superfluidade do trabalho vivo constitui (...) a contribuição fundamental de Marx para o estudo do processo de trabalho tipicamente capitalista.” (Moraes Neto, 2002, p.11). Assim de acordo com Moraes Neto, o que desaparece com o desenvolvimento do processo de trabalho capitalista não é o trabalho vivo, mas sim o trabalho manual – e o desaparecimento deste último significa a “superação” pelo capital de sua “dependência frente ao trabalho vivo” (Moraes Neto, 1989 p.95).

Se a dissolução do trabalho artesanal – identificada por Moraes Neto com a “libertação da dependência do capital frente ao trabalho vivo” e, assim, com a superfluidade do trabalho vivo e o desaparecimento do trabalho manual – marca o conteúdo negativo da subsunção do processo de trabalho a produção de valor excedente, seu conteúdo positivo é marcado pela mudança no princípio de organização do processo de trabalho. O trabalho organizado a partir

das habilidades dos sujeitos que trabalham, com base no seu aprendizado e na rotina empírica, é substituído pelo princípio da tecnologia, que consiste em “considerar em si mesmo cada processo de produção e de decompô-lo, sem levar em conta qualquer intervenção da mão humana, em seus elementos constitutivos” (Marx, 1987, p. 557); com o princípio da tecnologia, os processos de trabalho “se decompõem em aplicações da ciência conscientemente planejadas e sistematicamente especializada segundo o efeito útil requerido.” (Marx, 1987, p. 557)

Esse princípio de organização do processo de trabalho capitalista, a tecnologia entendida como a aplicação da ciência na organização do processo de trabalho foi realizado no período da revolução industrial por meio da transformação do instrumento de trabalho em máquina. Dessa forma, Moraes Neto identifica o uso da ciência no processo de trabalho com a transformação do instrumento em máquina.

Diante desse caminho traçado pelo desenvolvimento do processo de trabalho capitalista como entender o surgimento do taylorismo? De acordo com a interpretação de Moraes Neto sobre o conteúdo do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, o surgimento do taylorismo e o desenvolvimento do fordismo se mostram fonte de perplexidade e surpresa. Isso porque, com a grande indústria o processo de trabalho capitalista já tinha caminhado para o desaparecimento do trabalho manual; dessa forma a única maneira de interpretar o taylorismo e o fordismo seria como um “desvio” do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, como um “desenvolvimento da manufatura” (Moraes Neto, 1989, p. 46)

No restante desse trabalho serão examinados os dois argumentos fundamentais de Moraes Neto que levam a essa identificação do taylorismo e fordismo como um anacronismo surpreendente no desenvolvimento do processo de trabalho capitalista. Na seção seguinte, examinaremos o argumento de que o taylorismo e o fordismo são um tipo de manufatura e, portanto, uma forma atrasada de desenvolvimento das forças produtivas porque mantém o trabalho manual. Ainda na seção seguinte, examinaremos o argumento que identifica o taylorismo com a manufatura pelo fato de que esse prescinde do uso da maquinaria.

Taylorismo e o desaparecimento do trabalho manual no desenvolvimento das forças produtivas capitalista

O taylorismo parte do mesmo problema que se colocava para a grande indústria: como libertar o processo de trabalho da habilidade profissional do artesão, como eliminar o ofício como base técnica. Por meio da separação entre as dimensões rotineiras e criativas do trabalho, a fragmentação das operações e a definição dos gestos operatórios por parte da gerência, o trabalhador taylorizado deixa de ser um profissional para se tornar um executor de tarefas rotineiras pré-determinadas. Os métodos de gestão tayloristas transformam o trabalho manual de tal modo que esse já não pode mais ser identificado com a habilidade profissional do artesão, dada a simplificação dos gestos e a eliminação da decisão e criatividade do trabalhador nas operações manuais.

A manufatura, conforme observado anteriormente, tem como base técnica o ofício, a habilidade profissional do artesão. Conforme afirma Moraes Neto o taylorismo “(...) independetiza o capital das *habilidades* dos trabalhadores (...)” (Moraes Neto, 1989, p. 54); ao eliminar o ofício, o taylorismo se distingue **radicalmente** da manufatura. Isso porque, em primeiro lugar, a eliminação da habilidade profissional do artesão pelo taylorismo significa a eliminação do problema da formação. Nunca é demais lembrar a afirmação de Ford sobre o tempo necessário para formação de trabalhadores da sua fábrica, onde 43% eram treinados em um dia e apenas 1% em mais de um ano. A escassez de trabalhadores hábeis e os longos períodos de aprendizagem, apontados por Marx entre as limitações da manufatura (Marx, 1987, p. 420-421) deixam de ser um problema e uma fonte de insubordinação dos trabalhadores frente ao capital.

Mais importante, porém, é uma distinção fundamental entre o taylorismo e a manufatura: no taylorismo, o controle sobre o tempo do trabalho – o “elemento do lucro” – é retirado do trabalhador e transferido para a gerência. Como o capital é valor que se valoriza, portanto tempo de trabalho, essa não pode ser uma diferença menor, mas fundamental. O taylorismo é assim uma etapa de subsunção do

processo de trabalho a produção de valor excedente que se coloca para além da manufatura.

Há, no entanto, uma identidade entre taylorismo e a manufatura. O taylorismo da mesma forma que a manufatura parte de uma modificação na força de trabalho e não no instrumento de trabalho como ocorre com a grande indústria. Isso significa que a eliminação da habilidade profissional do artesão não corresponde necessariamente a eliminação do trabalho manual ou a superfluidez do trabalho vivo. É nessa direção que vai o argumento de Moraes Neto ao identificar o taylorismo com a manufatura: o taylorismo mantém "(...) *o trabalho manual como base do processo de trabalho*" (Moraes Neto, 1989, p.46). Por manter o trabalho manual como base o taylorismo só pode ser identificado com uma forma regressiva e anacrônica do processo de trabalho, a manufatura. A diferença apontada aqui entre a manufatura e o taylorismo não é tida como fundamental porque o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas leva a "libertação do capital de sua dependência em relação ao trabalho vivo" com a eliminação do trabalho manual.

É preciso então examinar o entendimento de Moraes Neto sobre o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Iniciemos com a idéia de que esse desenvolvimento, com a maquinaria, leva a libertação da dependência do capital com relação ao trabalho vivo. Ora tal argumento se entendido literalmente é inconsistente: o capital não pode se libertar de sua dependência do trabalho vivo, pois este é constitutivo do próprio capital. O capital é valor que se valoriza e só o trabalho humano vivo produz valor; a maquinaria não liberta o capital do trabalho vivo porque a mais valia é produzida pelo trabalho excedente e não pela máquina.

O fato de o trabalho ser manual ou não diz respeito ao seu caráter concreto e a produção de valor é resultado de seu caráter abstrato; se o trabalho vivo deixa de ser manual e passa a ser apenas "supervisor e regulador, ele não se torna supérfluo para o processo de produção do capital, de produção de valor excedente. Ademais, do ponto de vista do processo de trabalho, por mais desenvolvida que esteja a maquinaria, a necessidade de algum tipo de intervenção humana permanece (Durand, 1994, p. 96).

Essa dependência ontológica do capital em relação ao trabalho vivo coloca, é claro, problemas para a reprodução contínua do capital. O maior problema para o capital é o do controle e envolvimento do trabalho vivo, dada a peculiaridade da mercadoria força de trabalho. Ao contrário de outras mercadorias, a mercadoria força de trabalho não pode ser entregue pelo seu proprietário para quem a comprou sem que a pessoa do proprietário vá junto. Esse é um problema que independe da natureza do trabalho exercido – se manual ou não – pois é uma decorrência da forma social desse trabalho, a de trabalho exercido como consumo de uma mercadoria, a força de trabalho.

O controle da força de trabalho é assim um elemento fundamental na definição das forças produtivas capitalistas, já que esta não é eliminável. Nesse sentido o taylorismo, ao desenvolver novas formas de controle da força de trabalho pelo controle dos tempos e movimentos, pela fragmentação, separação entre atividades rotineiras e criativas, é um avanço em relação à manufatura no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Mais do que isso, o taylorismo avança na questão do controle da força de trabalho em uma direção útil até mesmo para os sistemas que prescindem do trabalho manual direto – como no caso dos serviços – e que ainda precisam desse controle e envolvimento. Esse argumento será retomado na seção seguinte; ressalte-se aqui apenas que se o taylorismo é entendido dessa forma, sua identificação exclusiva com o “controle de movimentos” e com o fordismo, tal como o faz Moraes Neto, é equivocada.

Por outro lado, pode se argumentar que o taylorismo representa um atraso porque a maquinaria tinha resolvido o problema do controle/envolvimento do trabalhador ao tornar o trabalho vivo supérfluo pela eliminação do trabalho manual; esse argumento está implícito em Moraes Neto (1998, p. 330-331). A solução da maquinaria não é definitiva – o problema do envolvimento/controlado permanece também para a força de trabalho que “supervisiona e regula” o processo de trabalho.

Mas o argumento fundamental de Moraes Neto para identificar o taylorismo como um “desvio” do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e seu surgimento como fonte de surpresa, é o fato de que esse mantém o trabalho manual. Implícito aqui está o argumento de que o desenvolvimento das forças produtivas

capitalistas – à parte, a problemática “libertação” do capital de sua dependência em relação ao trabalho vivo – leva de forma necessária e universal a completa eliminação do trabalho manual. É preciso então examinar esse argumento.

O argumento fundamental de Moraes Neto é de que o desenvolvimento das forças produtivas sob a forma da maquinaria levaria a uma profunda transformação do trabalho, por um lado, com sua transformação em supervisor e regulador e, por outro, com a cientificização e a conseqüente a substituição do conteúdo manual e material pelo intelectual. Com a mecanização, o trabalho se transformaria em uma “atividade de supervisão de sistemas complexos” (Moraes Neto, 2004), um trabalho com “elevado nível de qualificação”, com “maior autonomia” e “significativo envolvimento” com o “trabalho em grupo” (Moraes Neto, 2006, p. 44). Essa mudança profunda na natureza da atividade significaria que o trabalho se tornaria, de acordo com as afirmações de Marx nos *Grundrisse*, “realmente livre e emancipado”, “revestido de caráter científico” e “desenvolvimento pleno da atividade mesma” como resultado do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

Esse entendimento do sentido do desenvolvimento das forças produtivas por Moraes Neto se refere a algo que aconteceria no interior das relações de produção capitalistas e de forma universal. Em primeiro lugar, o autor aponta de forma decisiva que essas características do trabalho – identificado por Negri com as características do trabalho imaterial – já seriam observáveis no século XIX com a aplicação da maquinaria (Moraes Neto, 2006, p. 43); e que essa observação empírica teria motivado as afirmações de Marx nos *Grundrisse* (Moraes Neto, 2005); além do mais as afirmações de Marx nos *Grundrisse*, citadas no parágrafo anterior, seriam atuais “para as sociedades capitalistas avançadas”. Isso torna evidente que, para o autor, o trabalho se torna intelectualizado, autônomo e desenvolvimento pleno da atividade mesma – em uma palavra, atinge as condições para uma atividade livre – no interior das relações de produção capitalistas – e de forma surpreendente e causadora de perplexidade – já no século XIX.

Em primeiro lugar, é duvidoso que mesmo nos sistemas mais automatizados do século XXI estas características do trabalho estejam

necessariamente presentes: por exemplo, Durant (1994) aponta o aumento de intensidade, fadiga e a estrita separação das atividades intelectuais – ligadas a manutenção dos equipamentos – e operações das máquinas no interior da linha automatizada com uso da TI. À parte essa discussão, é preciso lembrar que mesmo Moraes Neto reconhece que não há uma ligação direta entre mecanização e substituição do trabalho manual, e a transformação do trabalho em atividade livre, ao lembrar que no caso máquina ferramenta universal e no padrão “um homem/uma máquina”, observado por Marx no tear mecânico do século XIX, permanecem as características alienantes da atividade do trabalho (Moraes Neto, 2004 p. 26.). Evidencia-se assim que não há uma ligação direta e necessária entre mecanização – o simples uso da máquina – e a transformação do trabalho em auto-atividade livre.

Porém, outro argumento com relação à suposta transformação do trabalho em atividade livre no interior do capitalismo é mais importante. Mais do que evidências sobre o processo de trabalho, Moraes Neto sustenta seus argumentos em aspectos teóricos. O desaparecimento do trabalho manual, a superfluidade do trabalho vivo e a transformação do trabalho em atividade livre no inteiro do capitalismo é sustentado com base na relação contraditória entre forças produtivas e relações de produção. A diminuição quantitativa do trabalho vivo e a conseqüente transformação na natureza do trabalho é um resultado do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas que progressivamente impede a reprodução do capital, levando a “implosão” das relações de produção capitalistas; basta lembrar aqui o progressivo aumento da composição orgânica – média, lembre-se sempre – que leva a queda tendencial da taxa de lucro.

Não há o que contestar no argumento sobre a relação entre forças produtivas e relações de produção. No entanto, o argumento da forma como está apresentado é unilateral – o desenvolvimento das forças produtivas leva a impossibilidade da reprodução das relações de produção e essas, ao que parece, simplesmente, dissolvem-se como resultado desse desenvolvimento, em última análise “autônomo”, embora não neutro (Moraes Neto, 1989). Trata-se aqui de um determinismo tecnológico implícito que leva a que o desenvolvimento

das forças produtivas – em última análise autônomo – determine as relações de produção.

Essa versão da relação entre forças produtivas e relações de produção despreza os efeitos das necessidades da reprodução das relações de produção sobre o desenvolvimento das forças produtivas. Em última análise, trata-se de um processo de interação complexa e não de determinação absoluta: é dessa forma dialética e não mecânica que deve ser encarada a contradição entre forças produtivas e relações de produção. Vista dessa forma não determinista, a contradição significa que não só o desenvolvimento das forças produtivas se torna obstáculo para a reprodução das relações de produção, mas que estas também se tornam um “entreve” para o desenvolvimento das forças produtivas – nos termos colocados pelo próprio Marx sobre essa contradição: “De formas de desenvolvimento das forças produtivas estas relações se transformam em seus **grilhões** [ênfase adicionada]” (Marx, 1978, p.130).

Assim se torna compreensível que as afirmações de Marx nos *Grundrisse* se referem às possibilidades postas pela direção geral do movimento do processo de trabalho capitalista, e não a condição empírica, imediata e além do mais observável em todas as circunstâncias, do trabalho no interior do capitalismo. Não há, portanto nada de atávico (Moraes Neto, 2000) na afirmação de Antunes (1999, p. 49) de que as referências de Marx nos *Grundrisse* são uma “impossibilidade na sociedade capitalista”; tal afirmação pode ser fundada na compreensão de que o desenvolvimento das produtivas é “travado” pelo seu caráter capitalista.

Essa compreensão da relação entre forças produtivas e relações de produção coloca em questão o desaparecimento do trabalho manual de forma universal no interior do capitalismo. Essa parece ser a compreensão de Moraes Neto quando despreza o argumento da sobrevivência do taylorismo e do trabalho manual nos tigres asiáticos como um “desvio de olhar” para realidades muito distantes do “locus mais avançados” do desenvolvimento das forças produtivas (Moraes Neto, 2000, p. 8).

Há pelos menos dois motivos para não acreditar nessa universalidade do desaparecimento do trabalho manual. Primeiramente, embora a tendência geral do movimento do

capitalismo seja a mecanização – e mais precisamente a cientificação do processo de trabalho, que não necessariamente se identifica com a mecanização *tout court*, conforme será argumentado na próxima seção – o caráter capitalista do uso da maquinaria põe obstáculos para a universalização dessa tendência. A máquina não é utilizada com o fim de atender necessidades humanas, diminuir o tempo de trabalho ou tornar a atividade de trabalho mais livre; seu objetivo é produção de valor excedente. Isso impõe uma restrição à aplicação e mesmo ao desenvolvimento da maquinaria: a máquina só é viável do ponto de vista de seu uso capitalista se ela custa menos do que a força de trabalho que substitui (Marx, 1987, p. 447). Conseqüência direta dessa restrição capitalista ao uso e desenvolvimento da maquinaria é de que, enquanto houver reservatórios de força de trabalho desqualificada e barata – de resto, criados pelo próprio desenvolvimento capitalista –, haverá oportunidade para a exploração lucrativa dessa força de trabalho em trabalhos manuais em lugar dos processos mecanizados.

Não se trata aqui, evidentemente de negar o fato de que a produção mecanizada, automatizada supera as limitações fisiológicas do trabalho manual para a produção de valores de uso em larga escala. No entanto, é necessário, primeiramente assinalar que o aumento da produção de valores de uso, no capitalismo está subordinado a diminuição de custo que pode ser obtida com o uso de força de trabalho barata e desqualificada. Ademais, a limitação fisiológica supostamente atestável pelo fato de a força humana ser “um instrumento muito imperfeito para produzir um movimento uniforme e contínuo” (Marx, 1987, p. 429) é colocada por Marx no contexto do uso da força de trabalho humano como força motriz; os movimentos delicados, precisos e com alta flexibilidade, necessários para transformar e alocar a matéria na geração de produtos de alta qualidade, não são, necessariamente, substituíveis por mecanismos automáticos. E isto pode ser exemplificado pela produção completamente manual do R8, carro de alto luxo e customizado da Audi, ou ainda a fabricação manual de roupas da alta costura.

O segundo motivo é que as diferenças nos métodos produtivos tendem a persistir e a serem reproduzidas, por meio da concorrência, no interior do sistema global do capital – e é esse sistema que é o relevante para a reprodução do capital, global desde seu nascimento e

em decorrência de sua tendência imanente de auto-expansão. O fato de haver processos fortemente automatizados em regiões, nações e ramos da produção capitalista pode levar a definir uma tendência de progressiva diminuição do trabalho manual – mas não autoriza a conclusão de seu desaparecimento universal no interior do capitalismo.

Os argumentos aqui apresentados levam a mesma conclusão de Antunes (1999) quando ele analisa o caso de uma fábrica completamente automatizada com reduzida força de trabalho intelectualizada: “Supor a generalização dessa tendência sob o capitalismo contemporâneo – nele incluído o enorme contingente de trabalhadores do Terceiro Mundo – seria enorme despropósito (...)” (Antunes, 1999, p. 51).

Assim, conclui-se que no interior do capitalismo não é possível que haja um desaparecimento universal do trabalho manual, da mesma forma que é duvidoso que, mesmo com a automatização avançada, o trabalho se torne uma atividade autônoma e plenamente intelectualizada. Assim, se o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas é entendido dessa forma o surgimento do taylorismo – e até mesmo sua possível sobrevivência em determinadas regiões ou setores, como no caso espinhoso dos serviços – não é fonte de perplexidade ou surpresa. De toda forma, o taylorismo é uma forma de eliminar o limite para as forças produtivas capitalistas, a “habilidade profissional do artesão” e, dessa forma, mesmo mantendo o trabalho manual, é um desenvolvimento para além da manufatura.

Ciência, tecnologia e taylorismo

Um argumento fundamental para identificar o taylorismo como uma forma de manufatura e, portanto, como um atraso do ponto de vista do desenvolvimento do processo de trabalho capitalista é o fato de que esse não se baseia no uso da máquina. Prescindindo da máquina, o taylorismo supostamente não se configuraria como uma aplicação da ciência ao processo de trabalho.

Esse argumento é fundamental uma vez que todo o desenvolvimento do processo de trabalho capitalista tem como seu

conteúdo positivo a tecnologia, isto é, a aplicação da ciência como princípio de organização do processo de trabalho. Nesse sentido, no entanto, pode-se afirmar que há uma **continuidade fundamental entre a grande indústria e o taylorismo**. O taylorismo também parte do princípio da tecnologia, da aplicação consciente da ciência ao processo de trabalho; no entanto, o seu objeto é a força de trabalho e não os meios de produção. O taylorismo inaugura assim uma nova dimensão no desenvolvimento do processo de trabalho ao promover a extensão para a força de trabalho do uso da ciência como princípio de organização do processo de trabalho colocando o homem com o objeto da tecnologia (Augusto, 2009, p. 320).

O argumento de que não há continuidade, mas sim regressão entre a grande indústria e o taylorismo só pode se fundar na impossibilidade absoluta de se aplicar a ciência ao homem no processo de trabalho, uma vez que as questões humanas não podem ser objeto da ciência – ao menos de uma ciência no mesmo sentido das naturais. Outro argumento, menos categórico, é o de que, embora haja uma ciência do homem – e, portanto, seja possível uma ciência do trabalho – o taylorismo não se credencia como aplicação da ciência. Examinemos esses argumentos.

A primeira questão – a da possibilidade de uma ciência do homem, aplicável ao processo de trabalho – nos remete ao problema do naturalismo, da possibilidade de uma ciência humana nos mesmos moldes da ciência natural. Essa é uma questão bastante complexa e evidentemente não caberia esgotá-la aqui; no entanto, apresentaremos a questão em linhas gerais e mais especificamente quanto aos argumentos referentes a possibilidade de uso da ciência do homem no processo de trabalho.

A princípio deve se descartar o argumento da impossibilidade absoluta de uma ciência do homem já que não parece ser essa a natureza da objeção em questão. A questão é que, de acordo com os argumentos anti-naturalistas, as ciências do homem seriam de natureza radicalmente diferente das ciências naturais. O anti-naturalismo afirma que as questões humanas formam um objeto completamente diferente do objeto das ciências naturais, dada a natureza conceitual envolvida nas atividades humanas. Essa natureza conceitual das atividades humanas implicaria que as ciências humanas

devem buscar interpretar o significado das ações humanas (Bhaskar, 1998).

Isso seria algo radicalmente diferente do praticado nas ciências naturais que visariam o entendimento de relações causais de natureza empírica. Essas relações causais estariam ausentes das ciências humanas caracterizada pela interpretação do significado dos atos do homem. A essa diferença de natureza fundamental, acrescentar-se-ia a impossibilidade da experimentação, da mensuração e do teste. (Bhaskar, 1998). A ausência da experimentação implicaria, por um lado na suposta ausência de relações causais – entendidas como empíricas – nos assuntos humanos e, por outro, seria inútil na ciência humana, dado que nesta o objeto é a compreensão do significado das ações, de natureza conceitual e, portanto, não passível de submissão à experimentação, à mensuração e ao teste.

A natureza da objeção à possibilidade de se aplicar uma ciência do homem ao trabalho remete, ao menos parcialmente e de forma implícita, aos argumentos anti-naturalista apresentados de forma sumária nos parágrafos anteriores. A questão colocada em foco no caso do taylorismo é a possibilidade de se controlar cientificamente o movimento humano. De acordo com o argumento de Moraes Neto (1989, p. 40) “(...) a questão de até onde se pode levar o movimento humano não é uma questão passível de ser resolvida pela ciência”, sendo na verdade “objeto de compromisso e negociação”. Está aqui implícito o argumento anti-naturalista: o movimento humano, por ser humano, depende da interpretação e do significado que os homens atribuem a ele – e é por isso objeto de comunicação, isto é, de negociação e compromisso e não de controle científico. Claro está que o científico aqui é entendido no sentido da definição de leis causais, entendidas como padrão de relações empíricas: estas estão ausentes na definição do movimento humano e, por isso, não é possível controlá-los por meio da criação de um padrão de eventos que vincule de forma estrita e exclusiva a ocorrência de um evento – por exemplo, a instrução de trabalho, a cronometragem ou o movimento da esteira – a ocorrência de outro – um movimento humano.

Se for certo que essa pode ser uma objeção séria ao caráter científico do taylorismo – por buscar controlar o movimento humano sem considerar a dimensão conceitual dos atos humanos, a

necessidade de dar significado a esses atos – por outro lado, há um equívoco fundamental nessa objeção: o de que essa dimensão conceitual da ação humana não possa ser objeto da ciência. Primeiramente, isso se baseia em uma concepção equivocada da própria ciência natural; esta não estabelece relações causais como padrão de eventos empíricos, mas sim descobre mecanismos gerativos e estruturas com poderes causais que geram os eventos (Bhaskar, 1998). Embora não possam ser identificadas dessa forma, as ações humanas também são eventos gerados por mecanismos e poderes causais, passíveis de intervenção e até mesmo de algum tipo de controle.

Claro está, no entanto, que os meios para a compreensão e do possível controle sobre os atos do homem na produção é diferente da natureza do controle sobre os objetos da produção: este deve incluir, dado o elemento conceitual presente na ação humana, mecanismos de linguagem e comunicação. Em outras palavras, trata-se do fato de que o controle e limites do movimento humano incluem a ativação da motivação e seu direcionamento para a finalidade da produção. Isso permite compreender que a busca do controle do elemento humano no processo de trabalho, por meio da aplicação da ciência, vai além do taylorismo. O toyotismo, que ativa esse tipo de controle comunicativo dos homens no trabalho – e mesmo para além da necessidade de controlar apenas o movimento humano –, inclui a possibilidade de controle de atividades de natureza mais intelectualizada.

Se a intervenção científica para o controle do movimento humano, para ser completa, deve incluir mecanismos de controle lingüístico e comunicativo, isto é, mecanismos psicológicos de natureza motivacional, a busca de compreensão dos limites desse movimento por meio dos testes de laboratório levanta novas objeções ao seu caráter científico. Em primeiro lugar, é inegável a dimensão fisiológica envolvida no movimento humano – mesmo que esse esteja sempre sujeito a conceituação e, portanto, ao significado que os indivíduos elaboram, as suas motivações. É então possível a princípio isolar essa dimensão e tratá-la, por ser um movimento de caráter físico, por meio de experimentos – algo que foi feito vastamente nos estudos sobre a fadiga (Friedmann, 1977). Mas isso levanta novas objeções.

Primeiramente, conforme aponta Friedmann, a fadiga, principal obstáculo a continuidade, regularidade e intensidade do movimento no processo de trabalho, é uma manifestação complexa de desequilíbrios no trabalho; a tentativa de obter a compreensão e o controle da fadiga por meio dos testes de laboratório é um problema que enfrenta a dificuldade de se passar das condições de experimento no laboratório, onde a fadiga muscular está isolada de outras influências, para as conclusões acerca do processo de trabalho na qual o homem como um todo está envolvido (Friedmann, 1977, p. 80). Essa objeção, no entanto, se baseia em uma concepção positivista equivocada sobre as ciências naturais. Os experimentos realizados em laboratórios, no caso da ciência natural, também isolam ocorrências de influências variadas controlando as condições de ocorrência do evento e dessa forma descobrem padrão de eventos – em uma palavra criam sistemas fechados – que permitem a descoberta de mecanismos causais (Bhaskar, 1998). Fora do laboratório, porém, os eventos são produzidos por um conjunto de mecanismos causais que podem se anular reciprocamente, fazendo que eles possam atuar ou não; isto é, o padrão de eventos observado no laboratório não ocorre na realidade fora do laboratório, que é um sistema aberto. (Bhaskar, 1998).

Assim, não é possível exagerar as diferenças entre o experimento de laboratório com relação ao movimento humano e os outros tipos de experimento em laboratório: em ambos os casos estão presentes a complexidade e a diferença entre o sistema fechado produzido em laboratório e a atuação meramente tendencial dos mecanismos causais na realidade espontânea. Isso nos leva a uma observação mais geral no sentido do naturalismo: a complexidade e a realidade como sistema aberto são dimensões ontológicas compartilhadas pelo objeto humano e o puramente natural; nesse sentido, embora haja diferenças no modo de apreensão das suas leis de funcionamento não os há no modo de aplicação:“(...) there is no reason to suppose that the mode of application of social laws will be any different from natural ones” (Bhaskar, 1998 p. 50).

Uma variação dessa objeção se refere não a ausência do elemento conceitual no experimento de laboratório sobre o movimento humano, mas a ausência de um outro elemento que colocaria uma barreira absoluta ao controle do movimento pela ciência: a presença

de um elemento de casualidade na ação humana, decorrente de seu caráter de escolha. Isso significaria que o fator subjetivo é de natureza caprichosa e incontrolável e, dado o elemento de casualidade, não pode ter seu comportamento previsto e não pode ser controlado (Rosenberg, 1982, p. 42)

É certo que a ação humana é caracterizada pela escolha e que essa significa a presença de um elemento de casualidade; conforme assinala Lukács: "(...) deve-se aduzir – enquanto traço particular do ser social – o caráter de alternativa das posições teleológicas individuais, que estão na base desse tipo de ser. Com efeito, nelas não é eliminável a presença (sob vários aspectos) do acaso." (Lukács, 1979, p. 101). No entanto, é preciso reafirmar que o caráter de complexidade e o sistema aberto – e, conseqüentemente, a presença de um elemento de casualidade – é característico da realidade, seja ela social ou natural. Por outro lado, se a escolha humana impede a previsão do comportamento, mesmo quando este é sujeito ao laboratório, por outro, algum tipo de previsão – de natureza limitada – é possível: "naturalmente isso não exclui a previsibilidade em casos concretos individuais num terreno delimitado, numa perspectiva breve (...)" (Lukács, 1979, p. 107).

Sintetizando o argumento: a presença do elemento conceitual na ação humana, a casualidade introduzida pela escolha e as limitações de testes de laboratório no caso do movimento humano, não impedem o alcance de conhecimento sobre estruturas causais que produzem o comportamento humano e a possibilidade de intervenção e controle sobre esse comportamento, ainda que por mecanismos e meios diferentes dos mecanismos de intervenção na realidade natural. Trata-se aqui de defender um naturalismo qualificado que reconhece a possibilidade de ciências do homem no mesmo sentido das ciências naturais, porém com métodos diferenciados e considerando as especificidades ontológicas do objeto da ciência humana (Bhaskar, 1998). Isso torna possível, assim, a existência de uma ciência do trabalho. Mas esse argumento não é suficiente para defender o caráter científico do taylorismo: é preciso enfrentar uma segunda objeção, a de que, embora seja possível uma ciência do trabalho, o taylorismo não seria uma aplicação de tal ciência.

A objeção de Friedmann (1977) ao caráter científico do taylorismo é de que este não tem por finalidade o bem estar do trabalhador; por estar interessado somente no crescimento do produto, o taylorismo se manteria no ponto de vista do engenheiro. Esse ponto de vista técnico presente no taylorismo excluiria, e seria mesmo oposto, um caráter científico; dessa forma, o taylorismo serviria somente como um meio para atender os interesses do empregador (Friedmann, 1977, p.54). Essa crítica ao caráter científico do taylorismo ecoa na afirmação de Moraes Neto: “O conhecimento científico é, no caso do taylorismo, apenas um **suporte para que o capital**, por um lado, explore as particularidades do homem enquanto máquina e, por outro, aperfeiçoe os mecanismos de controle dos “passos” do trabalhador coletivo [ênfase adicionada]” (1989, p. 41)

Primeiramente não se pode contestar o caráter científico do taylorismo pela sua finalidade. A ciência em si tem somente uma finalidade: a obtenção de conhecimento. O conhecimento obtido pelos meios científicos pode ser utilizado – e ser visado – como meio para as mais variadas práticas. Lukács (2004, p. 77) assinala que o conhecimento científico se enraíza na busca de meios para as finalidades práticas do trabalho.

Dessa forma, o conhecimento obtido na prática científica está sempre delimitado pelas práticas que busca satisfazer. Como meio para uma prática, um conhecimento não pode ser desqualificado como não científico pelas finalidades que atende: se assim fosse poderíamos julgar como não científicos os conhecimentos voltados para e aplicados na finalidade da guerra, por exemplo.

A ciência é uma prática social que está inevitavelmente vinculada a outras práticas. De forma crescente, a ciência vai se tornando um meio para as finalidades da reprodução capitalista (Meszaros, 2002; Coriat, 1976). Esse papel crescente das necessidades de reprodução capitalista na orientação da atividade científica se afirma não só pelo direcionamento e seleção dos objetos das pesquisas científicas – através, por exemplo, das fontes e meios de financiamento ou das restrições a publicação científica – mas também pelos objetivos, auto-entendimento e métodos da ciência. É preciso assinalar que essa determinação social da ciência não invalida seu caráter de objetividade, isto é, mesmo tendo seus objetivos e métodos

fortemente influenciados por sua “missão social”, o conteúdo das descobertas científicas – sua dimensão intransitiva na conceituação de Bhaskar (1998) – continua independente da sua determinação social.

A ciência sob o capital se orienta, em resumo, para o conhecimento manipulatório. O taylorismo – e o uso da ciência neste – se insere assim em movimento geral de transformação da sociedade capitalista na direção da manipulação, transformação assinalada por Lukács (2004, p. 119). Define-se, assim, como objetivo da ciência não mais a busca da verdade objetiva, mas a possibilidade de intervir na operação de fatos importantes; o conhecimento verdadeiro já não importa mais, o que importa é o conhecimento útil. (Lukács, 1976, p. 20)

Essa orientação da ciência se reflete no auto-entendimento e na prescrição do positivismo e, mais acentuadamente, do neopositivismo do século XX (Lukács, 1976, cap.1). Não é por acaso que surgem reflexões e prescrições em torno do papel da ciência contemporâneas quando do surgimento e difusão do taylorismo. No positivismo, a prática da ciência supõe-se ser – e afirma-se que **deve** ser – a de observar os fenômenos empíricos e capturar regularidades de eventos. A ciência, segundo essa orientação, deve se ater ao fenômeno imediatamente dado, no lugar de descobrir os mecanismos causais não capturados imediatamente pelos sentidos. Se a ciência se atém apenas ao imediatamente dado é interdita toda possibilidade de se realizar inferências sobre a estrutura do mundo a partir dela, conforme fica patente na batalha neopositivista contra a ontologia. Dessa forma, não seria possível uma ontologia científica; a ciência não pode se fundamentar ou resultar em concepções falsas acerca da estrutura do mundo. A observação de Friedmann (1977, p. 84) sobre o homem, que é concebido pelo taylorismo como “a crude composite of laziness and desire for gain”, evidencia que as práticas tayloristas se fundamentam em uma concepção ontologicamente falsa de homem, o que é revelador da orientação da ciência presente no taylorismo.

Ora esse direcionamento da ciência para a finalidade do útil e da manipulação prática do imediatamente dado, influencia seus métodos. Conforme já assinalado, a ciência é identificada com – e é prescrita a ela – a identificação de regularidades empíricas, com o objetivo de controlar a ocorrência de eventos, isto é, da manipulação. Dessa forma, a prática científica é orientada – e muitas vezes de forma

praticamente exclusiva – metodologicamente para a quantificação, a mensuração e a previsão. Essa orientação metodológica está presente no taylorismo: a identificação de fatores ou variáveis independentes, de sua relação e mensuração. É tal orientação metodológica que leva Le Chatelier a identificá-la como científica; na interpretação de Friedmann, vem a ser “(...) primarily mathematics applied to the organization of industrial labour” (1977, p. 40)

Resumindo, o conhecimento científico no taylorismo realmente se resolve em uma técnica e serve de suporte para o capital na busca de maior produto, lucros e maior exploração do trabalhador; mas isso nos revela mais sobre a orientação geral da ciência no capitalismo do que sobre o caráter científico ou não científico do taylorismo. Essa orientação do conhecimento científico se estende as ciências naturais de uma forma geral e sua aplicação de métodos produtivos, inclusive na fabricação de meios de produção – basta ver a orientação, por exemplo, da biologia como biotecnologia na controversa criação de organismo geneticamente modificados na agricultura. Da mesma forma, a argumentação de Friedmann (1977) se baseia em uma suposta contraposição entre um entendimento genuinamente científico do trabalho na psicologia industrial e a mera técnica taylorista. Ora, tal contraposição, como já se alertou se baseia em uma “confusão de pontos de vista” “(...) como se as *diversas formas* de gerencia capitalista e administração de pessoal representassem esforços escrupulosos para descobrir uma resposta universal para os problemas do trabalho” (Braverman, 1978, p.102). A psicologia industrial nos dizeres de Mustenberg (1913) propõe-se a colocar a psicologia “a serviço da indústria e do comércio”. De mesma forma os estudos mais avançados da psicologia e sociologia do trabalho, que resultam nas recomendações da escola sócio-técnica – recomendações aparentemente diametralmente opostas a do taylorismo –, são orientadas pelo “tarefa primária” da obtenção de lucros (Biazzi, 1994, p.33).

Apesar do equívoco de Friedmann com relação às finalidades da psicologia industrial comparadas as do taylorismo, sua contraposição nos coloca diante de duas questões. Primeiramente, é preciso saber se o conhecimento manipulatório em que se baseia o taylorismo pode ser considerado científico. Em segundo lugar, em que medida o

taylorismo se baseia realmente em aplicação de princípios científicos da fisiologia e da psicologia.

A primeira questão remete ao difícil problema de demarcação da ciência em relação a outras práticas humanas; nesse sentido serão dadas apenas algumas indicações gerais com o objetivo de apreciar a questão do caráter científico do conhecimento manipulatório e, portanto, do taylorismo. A ciência se coloca no conjunto das atividades cognitivas do homem, isto é, ela consiste na apreensão, por meio da consciência, das propriedades e dos nexos causais presentes no mundo. Alguns critérios, no entanto, são necessários para distinguir a apreensão científica do mundo de outras formas de apreensão do mundo pela consciência – como a arte, por exemplo. Por mais que a atividade de conhecer seja efetivada por um sujeito, o conhecimento científico deve atender ao critério de objetividade: as características do mundo apreendidas cientificamente independem do sujeito que as apreende. Está dada nesse caráter de objetividade a possibilidade de generalização; o conhecimento científico descobre propriedades e conexões do mundo que transcendem as situações específicas – isto é descobre as leis de funcionamento do mundo. Finalmente, como o conhecimento é uma atividade da consciência que reflete o mundo – e, portanto, não é o próprio mundo – há sempre a possibilidade de erro (Lukács, 2004, p. 15). O conhecimento científico, portanto, deve obedecer ao critério de distinção entre o certo e o errado, deve se ater ao reflexo correto da realidade.

A orientação do conhecimento para a manipulação prática não impede que esse descubra conexões e propriedades reais do mundo. O conhecimento manipulatório **deve** ter o caráter de objetividade, de descoberta de conexões passíveis de generalização e até mesmo de correção. Esses são critérios **necessários inclusive para sua utilização prática**. Mesmo baseado em concepções ontologicamente falsas, esse conhecimento garante a sua correção quanto ao que lhe é delimitado – o imediatamente dado. Até mesmo a orientação ao útil em lugar do verdadeiro supõe que, para ser eficaz deve ser, ainda que parcialmente, verdadeiro.

É claro que esse conhecimento manipulatório é delimitado pela finalidade da limitação à prática imediata. Essa delimitação significa, por um lado que ele é passível de correção posterior – por um

conhecimento que vá para além do imediatamente dado e descubra mecanismos causais ocultos que geram as conexões imediatas. Essa possibilidade de correção posterior não invalida o caráter científico do conhecimento manipulatório – pois o próprio conhecimento das estruturas profundas também é sujeito a correção; há na ciência um relativismo epistemológico – ainda que não julgamental ou ontológico (Bhaskar, 1998). Por outro lado, a delimitação à manipulação da prática imediata impede outras práticas; em outras palavras o conhecimento manipulatório – definido a partir de qual prática o conhecimento científico serve, a da reprodução do imediatamente dado – se distingue do conhecimento emancipatório – o conhecimento voltado para a transformação do imediatamente dado com o fim da emancipação humana.

Assim, o conhecimento que dá suporte ao taylorismo, ainda que circunscrito ao fim da manipulação do imediatamente dado – e, portanto, não viabilizador de práticas emancipatórias – é ainda de caráter científico. A crítica de Friedmann pode ser assim retomada em termos mais adequados: o taylorismo é criticável por não permitir uma prática emancipatória – e não por não ter um caráter científico.

Seguimos então com a segunda questão colocada anteriormente e que nos leva a última objeção ao caráter científico do taylorismo. Trata-se do argumento de Friedmann (1977, p. 58) de que o taylorismo não se baseia na aplicação de princípios científicos da fisiologia e da psicologia, mas apenas em generalizações empíricas.

De acordo com Friedmann (1977), o problema da fadiga seria desconsiderado e equivocado em Taylor, suas observações nesse sentido não seriam baseadas em dados fisiológicos. Além disso, não haveria estudos sobre os incentivos psicológicos para o trabalho em Taylor (Friedmann, 1977, p. 61). Não se trata aqui de que Taylor não dá atenção a essas questões: de fato, ele recomendava intervalos para recuperação da fadiga no interior da jornada, da mesma forma que trata da necessidade de incentivos ao trabalho por meio dos bônus e da definição de tarefas. O problema fundamental é de que Taylor se basearia na busca do melhor produto e teria uma visão do movimento humano equivalente a de um mecanismo inanimado, desprezando o caráter integral do homem (Friedmann, 1977, p. 64).

Certamente a questão da fadiga e da motivação em Taylor são definidas pela sua concepção do corpo humano como um mecanismo separado de suas atribuições psíquicas – em uma visão cartesiana do homem, combinada com o utilitarismo que vê no incentivo monetário a principal, senão exclusiva, fonte de motivação no trabalho. Isso, no entanto não afasta, nem contrapõe o taylorismo a psicologia e a fisiologia industrial.

Em primeiro lugar os estudos apontados por Friedmann visam um fim diferente do de Taylor, a busca do menor esforço – enquanto Taylor está interessado na busca do menor tempo; essa diferença nos fins não invalida o caráter científico do taylorismo. Ademais, os estudos de psicologia e sobre a fadiga complementam a visão limitada de Taylor sobre o homem. Se o estudo dos tempos e movimentos em Taylor está baseado em um procedimento analítico de separação do movimento mecânico do corpo das atribuições psicológicas, o avanço no estudo da psicologia industrial e também sociologia industrial, reparam esse procedimento atentando para os mecanismos motivacionais necessários para a obtenção do melhor movimento no melhor tempo. Friedmann reconhece que os estudos da fisiologia e psicologia industrial não rejeitam a seleção e até mesmo a padronização dos movimentos (Friedmann, 1977, p. 57) e da necessidade de treinar os trabalhadores e os ensinarem métodos escolhidos experimentalmente como os melhores (Friedmann, 1977, p. 58) – exatamente como em Taylor.

É preciso, portanto ter uma visão mais abrangente do taylorismo; esse não se resume – embora se inicie com e tenha seus princípios e procedimentos gerais definidos por – às experiências de Taylor. A psicologia industrial e os avanços nos estudos de fisiologia e da fadiga caminham ao lado – e não contra – os estudos de Taylor, complementando-os progressivamente (Coriat, 1982). É certo que os avanços desses estudos, e com ele da sociologia industrial, levaram, especialmente a partir dos anos 1960, a técnicas e recomendações que vão para além – inclusive não se retendo a questão do movimento – e são até mesmo contrárias ao taylorismo inicial. No entanto se mantém na linha geral de desenvolvimento das forças produtivas inauguradas pelo taylorismo: a extensão da aplicação da ciência no processo de trabalho ao homem, com o fim da extração de valor excedente.

Algumas considerações finais

Retomemos agora a questão principal: qual o lugar do taylorismo no desenvolvimento das forças produtivas? Argumentou-se aqui que, ao contrário da interpretação de Moraes Neto (1989), o taylorismo não pode ser identificado com uma forma anacrônica de manufatura, pois, ao eliminar o ofício, a habilidade profissional do artesão, põe-se para além da manufatura. Embora o taylorismo, por prescindir de modificações no instrumento de trabalho, não possa se identificar diretamente com a grande indústria – no que estou de acordo com a crítica de Moraes Neto (1989) a interpretação de Coriat (1982) –, guarda uma continuidade fundamental com esta, pois se baseia no princípio da tecnologia, da organização do processo de trabalho como aplicação da ciência. Dessa forma, o taylorismo não é uma anomalia, um simples retrocesso no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, mas um ponto privilegiado para compreensão desse desenvolvimento. É isso em dois sentidos, com consequências práticas.

Em primeiro lugar, o taylorismo demonstra a extensão que toma o sentido geral do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas com a cientificização do processo de trabalho. A partir do taylorismo se torna mais claro e se aprofunda um movimento em que a própria força de trabalho, em todas as suas dimensões – biológica, psíquica e social – passa a ser objeto da ciência, com a finalidade da obtenção de valor excedente. Além disso, o taylorismo – e seus desdobramentos posteriores – nos evidencia de maneira mais patente o quanto a transformação progressiva da ciência como força produtiva não a deixa imune as finalidades da produção capitalista, aprofundando seu caráter manipulatório. Evidencia-se aqui que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas que leva a cientificização do processo de trabalho não é por si só suficiente para construção de uma sociedade em que se supere o caráter estranhado da atividade produtiva humana transformando-a em uma atividade livre. É preciso mudar o próprio modo de fazer ciência, voltar à ciência aplicada ao processo de trabalho para a emancipação humana e não para simples manipulação. Esse foi, por exemplo, o engano de Lênin que na sua admiração pelo taylorismo apreendia corretamente o seu caráter científico, sem

perceber a mudança na orientação da ciência que dava suporte ao taylorismo.

Em segundo lugar, o taylorismo nos mostra o quão longe é possível ir a mudança do conteúdo do trabalho no interior da sociedade capitalista; seu limite é o esvaziamento da habilidade artesanal. No interior das relações de produção capitalista, embora seja possível a existência pontual de um trabalho rico em conteúdo superior, intelectualizado e criativo para além do mero esforço físico, essa forma de trabalho é que é uma anomalia no capitalismo, jamais generalizável. O taylorismo, com a transformação do homem em objeto manipulável pela ciência, oferece uma saída para a manutenção do trabalho manual sem conteúdo – e até mesmo para o esvaziamento do conteúdo e conseqüente degradação de outras atividades para além do trabalho manual. Com o taylorismo – e seus desenvolvimentos posteriores na psicologia e sociologia industrial – se define a possibilidade de utilização de reservatórios de mão de obra barata de forma lucrativa, em atividades com o mínimo de conteúdo. Assim, o taylorismo demonstra a limitação que as relações de produção capitalistas põem a um processo de emancipação do trabalho com a consequência de que somente com a ruptura dessas relações é possível aproveitar plenamente o potencial da cientificização do processo de trabalho na direção de um trabalho de conteúdo superior, humanizado.

Abstract

The purpose of this paper is to locate the taylorism in the development of working process showed for Marx in "Capital". Adversely to Moraes Neto's thesis that taylorism is an anachronic form of manufacture, the paper argue that, first, taylorism breaks with manufacture by the elimination of the dependence of work process to the professional skill of craftsmen and, second, have a fundamental continuity with great industry by the application of science to the work process having as object the work force.

Key words: taylorism, work process, manufacture, industry.

Referências

- ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Cortez, 1999
- AUGUSTO, A. G. A dessubjetivação do trabalho: o homem como objeto da tecnologia. In: Revista de Economia Contemporânea, vol. 13(2), Rio de Janeiro, maio/agosto 2009.
- BHASKAR, R. The possibility of Naturalism. A philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. Londres: Routledge, 1998.
- BIAZZI JR, F. O trabalho e as organizações na perspectiva sócio-técnica. In: Revista de Administração de Empresa. nº 34 (1), jan-fev. 1994.
- BRAVERMAN, H. Trabalho e capital monopolista. Rio de Janeiro: Zahar, 1987
- CORIAT, B. El Taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1982.
- CORIAT, B. Ciencia, técnica y capital. Madrid: H. Blume, 1976.
- DURANT, J. P. A tecnologia da informação e o legado do taylorismo na França. In: Revista de Administração de Empresas. vol. 34 (1), jan-fev 1994.
- FRIEDMANN, G. Industrial Society. New York: Ayer Publishing, 1977.
- GRAMSCI, A. Americanismo e Fordismo. In: GRAMSCI, A. Obras Escolhidas, São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- LUKACS, G. Ontologia del ser social: el trabajo. Buenos Aires: Herramienta, 2004.
- LUKACS, G. Ontologia do Ser Social. Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx. São Paulo: Ciências Humanas, 1979
- LUKACS, G. Per L'ontologia Dell'essere Sociale. Roma: Riuniti, 1976.
- MARX, K. Para Crítica da Economia Política. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MARX, K., Capítulo VI Inédito de O Capital. Resultados do processo de produção imediata. São Paulo: Moraes, 1985.
- MARX, K. O Capital. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. São Paulo: Difel, 1987
- MESZAROS, I. Para Além do Capital. Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MORAES NETO, B. R. Marx, Taylor, Ford. As forças produtivas em discussão. São Paulo: Brasiliense, 1989
- MORAES NETO, B. R. Fordismo e Ohnoísmo: trabalho e tecnologia na produção em massa. In: Estudos Econômicos, vol. 28 (2), 1998.

- MORAES NETO, B. R. Notas sobre Marx e o processo de trabalho no final do século. In: Pesquisa e Debate, vol.11 (2), 2000
- MORAES NETO, B. R. Século XX e teoria marxista do processo de trabalho. In: Crítica Marxista, nº 15, 2002.
- MORAES NETO, B. R. O percurso teórico da “abolição do trabalho (ou a superação da “angústia smithiana”) em Marx: avanços e recuos. In: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 14, 2004.
- MORAES NETO, B. R. Observações sobre os Grundrisse e a história dos processos de trabalho. In: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, nº 16, junho de 2005.
- MORAES NETO, B. R. Pós-fordismo e trabalho em Antonio Negri: um comentário. In: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº 18, junho de 2006.
- MUSTENBERG, H. Psychology and Industrial Efficiency. Arquivo de internet:<http://psychclassics.yorku.ca/Munster/Industrial>.
- ROSENBERG, N. Inside the Black Box: Technology and Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

A leitura da crise econômica de alguns marxistas franceses

Rosa Maria Marques¹

Resumo

Este artigo¹ trata das interpretações das raízes da crise econômica mundial, na leitura de Michel Husson, François Chesnais, Alain Bihr² e Louis Gill³. Seu objetivo é identificar os fundamentos teóricos que levaram a esses marxistas de língua francesa, que até há pouco tempo pareciam se completar na caracterização do capitalismo mundial, a terem interpretações tão diversas sobre a crise.

Palavras-chave: crise econômica; Husson; Chesnais; Bihr; Gill

Classificação JEL: B, 51; G01

Introdução

No momento em que a crise iniciada nos Estados Unidos tomou dimensões mundiais, tocando diretamente as principais economias dos países centrais e constringendo o desempenho de vários outros países, os economistas de todos os matizes teóricos foram convidados a se posicionar sobre quais seriam as melhores medidas para fazer frente a ela. Mas, tal como o medicamento e os procedimentos prescritos por um médico dependem de seu diagnóstico, os economistas precisaram, antes de tudo, buscar as raízes da crise, procurar entender de que forma a economia mundial vinha funcionando no período anterior e descrever seus mecanismos de propagação.

¹ Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de pós-graduação em Economia Política de São Paulo.

Até o momento da eclosão da crise, nos meios marxistas, principalmente junto àqueles de língua francesa, a diferentes análises sobre o capital contemporâneo pareciam se completar. É assim que eles caracterizavam o período iniciado em 1980 como um regime sob dominância do capital portador de juros, onde os investidores institucionais eram seus principais atores (Chesnais, 2005); enfatizavam o poder do acionista, que na busca por maior rentabilidade impunha sua lógica de curto prazo nas determinações das empresas (Pilihon, 2005); falavam do surgimento de um novo acordo entre os altos executivos das empresas e os acionistas, em substituição ao que vigorou nos trinta anos após a Segunda Guerra Mundial, (Duménil e Lévy, 2006) e definiam o período dominado pela finança como de baixa acumulação (Husson, 2006).

Esses pesquisadores, entre outros, tiveram seus trabalhos bastante divulgados no Brasil, seja mediante a publicação de seus artigos em periódicos ou reunidos em coletâneas coletivas, seja mediante suas participações em encontros e congressos brasileiros, para os quais eram convidados. E eles muito contribuíram para o entendimento de diferentes aspectos da realidade econômica do capitalismo pós 1980, quando os mercados foram desregulamentados e a finança passou a ter livre trânsito no cenário mundial. Foi através deles que se consolidou a idéia de que a dominância do capital portador de juros na economia contemporânea e o desenvolvimento do capital fictício foram resultado, entre outros fatores, do papel jogado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra na desregulamentação financeira, na descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e na desintermediação financeira⁴, condição sem a qual não haveria essa dominância; e da adoção de políticas que favorecem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. É a partir de suas interpretações sobre o momento vivenciado pelo capitalismo nos anos 1970 e 1980, mas especialmente da leitura de Chesnais (op. cit), que se compreende que, findo o acordo de Bretton Woods, instala-se a desregulamentação e a liberação dos movimentos e fluxos de capitais por todo o mundo. Assim, com o fim do regime de taxas fixas de câmbio, os fluxos de capital foram sendo desregulados até a plena liberalização por quase todo o mundo, formando mercados integrados de moedas e capitais

que, com o avanço das redes de computadores, permitiram a realização de negócios entre vários países quase em tempo real. Ao mesmo tempo, aceleraram as transferências de capitais de uma parte para outra do mundo, cujos mercados financeiros integrados funcionam vinte e quatro horas por dia.

A gestão desses capitais passou a ser feita pelos fundos de investimentos, pelos fundos de *hedge* ou por instituições bancárias que, por um lado, captavam recursos de empresas, de outras instituições, como os fundos de pensão, e de qualquer pessoa física que dispusesse de alguma poupança individual; por outro, buscavam todas as formas possíveis de aplicações que oferecesse o melhor rendimento. As empresas assistiram a introdução da chamada governança corporativa, na qual foi ampliado o poder dos acionistas minoritários, formados por grandes investidores que compram pequenas partes das ações de uma empresa com o fim único de obter maiores dividendos ou ganhos de capital. Os executivos passaram a ter uma parte de sua remuneração atrelada ao preço futuro das ações da empresa, as *stock-options*⁵, sendo, então, incentivados a obter uma valorização contínua dessas ações, um aumento do capital fictício, seja através de melhor desempenho da empresa ou de qualquer outra forma, inclusive fraude e falcaturas⁶. Dessa forma, o crescimento do capital fictício nas bolsas de valores de todo o mundo sofreu uma aceleração que levou o valor acionário das empresas de capital aberto a um montante sem nenhuma relação com seu patrimônio ou sua rentabilidade real. Ao lado disso, derivativos de toda ordem foram criados, elevando o valor dos ativos transacionados mundialmente a patamares astronômicos, sem guardar relação com a produção mundial.

No momento em que a crise se tornou aberta, contudo, os enfoques e as ênfases desses autores, que antes podiam ser considerados parte de numa totalidade, como aspectos ou olhares de um mesmo objeto, ganharam uma dimensão maior e não mais se completam e, até mesmo, se excluem.

Este artigo tem como objetivo sistematizar a discussão da crise atual realizada por alguns desses autores, salientando o fio condutor de suas análises e seus pontos em comum e/ou divergentes. Os autores estudados são Michel Husson, Alain Bihir, François Chesnais e Louis

Gill. Sabe-se que esses autores estão longe de esgotar a contribuição dada pelos marxistas a respeito da crise. Mesmo assim, dada a divulgação entre os economistas brasileiros e da América Latina do pensamento de pelo menos dois entre esses marxistas – a saber, Michel Husson e François Chesnais –, espera-se, com isso, estar contribuindo para a compreensão da realidade atual.

O pensamento de Michel Husson

O estudo do pensamento de Michel Husson foi baseado em seis contribuições recentes desse autor: *Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital* (op. cit.); *Les enjeux de la crise* (2008a); *États-Unis: la fin d'un modèle* (2008b); *La trajectoire de la crise* (2008c); *Le dogmatisme n'est pas un marxisme* (2009a) e *Les coûts historiques d'Andrew Kliman* (2009b)

No primeiro texto, escrito quando a crise não havia ainda sido deflagrada, Husson inicia apresentando sua interpretação dos dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para alguns países.⁷ Para ele, a taxa de lucro estaria crescendo desde 1985, sem que isso fosse acompanhado por um aumento contínuo e generalizado da acumulação, o que resultou em crescimento medíocre e expansão fraca da produtividade. O lucro não acumulado (investido) estaria sendo distribuído, o que alimentaria a demanda por ativos de toda ordem e elevaria ainda mais a participação das rendas financeiras na renda dos países (enquanto os salários aí perdiam participação). A divergência entre a evolução da taxa de lucro e da taxa de acumulação seria, segundo o autor, um fenômeno inédito, pois anteriormente as altas ou baixas da taxa de lucro repercutiam diretamente, de maneira mais ou menos defasada, sobre a taxa de acumulação.

Essa situação teria ocorrido *pari passu* à financeirização da economia, a qual teria provocado uma mudança significativa no espaço da valorização do capital, diminuindo os limites setoriais e geográficos da equalização da taxa de lucro e concedendo liberdade quase total para a circulação dos capitais. Diz Husson:

"A finança é o meio de endurecer as leis da concorrência, tornando fluidos os deslocamentos do capital: é a função essencial que ela exerce" (op. cit. p. 233). Na medida em que o espaço para a valorização passa a ser o planeta (considerando a mobilidade conquistada pelo capital), os trabalhadores foram colocados em concorrência no plano mundial e as normas de exploração do trabalho tenderam a se igualar. A ampliação do espaço no qual os capitais se confrontam determina que o processo de equalização da taxa de lucro ocorra dentro de limites cada vez mais estreitos, seja intra ou intersetorialmente. No plano de um setor, diz Husson, "assiste-se à formação de um preço mundial de referência do qual é mais difícil de se distanciar e que tende a se alinhar (para baixo) ao preço mínimo e não ao preço médio definido por cada zona econômica." (idem, p. 234).

Em relação à política salarial, Husson destaca sua alteração radical em relação à prática dos trinta anos gloriosos: no lugar dos aumentos reais que acompanhavam a expansão da produtividade, os salários manteriam somente seu poder de compra. Em termos de taxa de exploração, diz ele, haveria um aumento contínuo, pois a parte dos salários diminui em relação ao trabalho não pago. Quanto ao emprego, a relação entre a finança e o capital produtivo (que imporá uma alta rentabilidade para todas as plantas e setores de uma mesma empresa, sem considerar se a atividade é meio ou fim), bem como a acumulação baixa e o crescimento fraco, num contexto de concorrência exacerbada, determina a manutenção do desemprego de massa. O autor mostra, ainda, como, a partir dos anos 1980, a taxa de desemprego e a evolução da *taxa de financeirização* apresentam extrema correlação, sendo esta última definida como a diferença entre a taxa de lucro e a taxa de acumulação.

Nesse quadro, as condições de reprodução do capital estariam asseguradas por uma taxa de acumulação relativamente pouco elevada, bastante inferior à da taxa de lucro. A isso ele chama de *equilíbrio de sub-acumulação*. O comportamento pouco dinâmico do investimento seria explicado por: a) o consumo dos ricos é um substituto imperfeito do consumo salarial; b) a fixação de uma norma de competitividade muito elevada tenderia a "desvalorizar" os projetos de investimentos cujas taxas de rendimento são insuficientes e

conduziria as empresas a distribuir seus lucros (op. cit., p. 244-245). Assim, o aumento da taxa de exploração e a busca de uma rentabilidade máxima estariam em contradição, dada a situação de mercados restringidos. Segundo Husson, essa interpretação do capitalismo contemporâneo estaria bastante distante daquela que simplesmente afirma que a punção da finança sobre o capital produtivo estaria inviabilizando a reprodução do capital. Segundo Husson:

“Colocar em destaque somente a financeirização equivale então à subestimar o caráter sistêmico largamente inédito dos (des) funcionamentos atuais do capitalismo, no qual o desemprego de massa é a manifestação mais evidente. Esse fenômeno recoloca no fundo uma contradição essencial, e mais uma vez, relativamente nova em suas formas de expressão, que consiste do capital negar-se a satisfazer uma parte crescente das necessidades sociais, porque elas evoluem de uma maneira que se destaca mais e mais de seus critérios de escolha e de eficácia. A financeirização é, então, uma manifestação associada a esta configuração, cuja base objetiva reside na existência de uma massa crescente de mais valia que não encontra oportunidades de ser investida de maneira “produtiva” e engendra então a financeirização como meio de reciclar essas massas de valor em direção ao consumo dos rentistas.” (op. cit., p.245)

E ainda:

A finança é, ao mesmo tempo, um meio de preencher (parcialmente) esta diferença, e um dos principais instrumentos que permitiram estabelecer esta nova configuração de conjunto. Ela não é, então, uma doença que viria “gangrenar” um corpo sadio, mas o sintoma de uma crise que toca aos princípios essenciais do capitalismo (op. cit. 245).

Mas o que teria garantido o equilíbrio de sub-acumulação? A isso o autor responde de forma clara e direta no texto *Les Enjeux de la crise*. Diz Husson:

“Se a parte dos salários baixa e se o investimento estagna, quem vai comprar a produção? Dito de outra forma, quais são os esquemas de reprodução compatíveis com esse novo modelo? A esta questão só há uma resposta possível: o consumo derivado das rendas não salariais deve compensar a estagnação do consumo salarial. E foi isso que aconteceu.” (2008a).

Nesse texto, ao analisar a situação dos Estados Unidos, o autor destaca que o crescimento dos últimos dez anos foi impulsionado pela expansão do consumo das famílias, que aumentou a participação na demanda agregada de 67,1% para 71,6%.⁸ Mas essa expansão foi devida principalmente ao comportamento da população 20% mais rica, cujos gastos foram determinados não só por sua renda corrente, mas também pelo valor líquido de seu patrimônio. Este último cresceu bem mais do que a renda corrente e valorizou-se devido à expansão e acumulação das rendas financeiras, ao aumento do preço dos ativos e ao desenvolvimento do mercado hipotecário. A taxa de crescimento do consumo acompanhou de perto a evolução dessa riqueza, ocorrendo a uma taxa um pouco inferior a ela (Husson, 2008b).

Mas essa atitude “contagiou” setores menos favorecidos:

“tomado de um verdadeiro frenesi de consumo, fundado sobre a valorização de seu patrimônio, e que até se endividou para consumir ainda mais. As famílias menos favorecidas se endividaram também, com a expansão do crédito para o consumo ou hipotecário, (...) mas tudo se passa como se o crescimento fosse uma excrecência, impulsionada pelo consumo de uma minoria estreita, deixando de lado a maioria da população. Trata-se, então, de um modelo muito específico, no qual os mais ricos acumulam as vantagens: mais renda, mais riqueza patrimonial e mais consumo” (op. cit. p. 5 e 6).

Já na Europa, para o mesmo período, a participação do consumo se manteve constante na demanda agregada, apesar da queda acentuada da participação dos salários na renda. Essa queda teve início em 1982, com recuperação parcial nos anos 1991 a 1993. Segundo Husson, a diferença entre a parte salários e a parte consumo é dada

pelo destino da diferença entre o lucro e a acumulação (investimento). Assim, a mais valia não acumulada garante a manutenção do nível do consumo. Dito de outra maneira: "... a reprodução somente é possível se o consumo dos rentistas sustenta o dos salários..." (op. cit. 2008a, p. 2).

Para esse autor, a crise iniciada em 2008 tem dois conteúdos que podem ser entendidos como complementares. O primeiro é que ela indicaria que o modelo neoliberal teria entrado em crise. Esse modelo, que seria caracterizado essencialmente por baixar continuamente a participação dos salários na renda, tinha um problema de realização, pois, frente aos salários congelados, a venda de uma produção em alta precisava ser assegurada pelas rendas financeiras (op. cit. 2008c). O segundo conteúdo decorre de a acumulação constituir uma proporção cada vez menor dos lucros, o que destaca o caráter sistêmico da crise atual, pois haveria uma diferença crescente entre as necessidades sociais da humanidade e o critério de rentabilidade máxima adotado pelos capitalistas. Essa rentabilidade seria resultado da ampliação do espaço de valorização do capital, onde a hiper concorrência no plano mundial desautorizaria produções não alinhadas àquelas de maior produtividade e lucro (op. cit. 2006 e 2008a). Assim sintetiza Husson seu pensamento sobre a crise sistêmica:

"Nessas condições, a reprodução do sistema passa por um duplo movimento, de extensão do domínio da mercadoria e da recusa de responder a necessidades não rentáveis. O capitalismo contemporâneo reuniu, então, as condições que ele reivindica para um funcionamento ótimo de seu ponto de vista. Mais que uma melhoria do bem estar social, a concorrência pura e perfeita – desembaraçada das regulamentações, da rigidez e de outras distorções – faz aparecer uma ausência total de legitimidade, pois a regressão social é explicitamente reivindicada como a principal condição de sucesso do sistema. Nesse quadro, a finança não é somente a contrapartida de uma exploração aguda dos trabalhadores, ela é também um escape para os capitais à procura da rentabilidade máxima. As exigências desmesuradas de rentabilidade que ela impõe à economia real reforçam, por sua vez, o fraco dinamismo do investimento e as desigualdades sociais como condições de reprodução do sistema". (op. cit., 2008a, p. 4 e 5)

Dessa forma, a crise sistêmica é entendida por ele como uma crise de legitimidade, dado que o capital é incapaz, ou mesmo se nega, a atender as necessidades da espécie humana. Nesse ponto, Husson chega a perguntar: “O capitalismo tem necessidade de uma taxa de lucro em queda?” (para entrar em crise – nota minha). É completa dizendo: “o capitalismo pode estar em crise sem que ele se beneficie de taxas de lucro muito elevada” (2009b, p. 7).

No texto *Le dogmatisme n'est pas un marxisme*, Husson responde às críticas feitas por vários marxistas, entre eles, François Chesnais e Louis Gill, em relação a sua tese de que o capitalismo sob o neoliberalismo teria provocado um excesso de lucro e um problema de realização. Esse texto é, no entanto, mais político do que econômico. Por isso, somente aqui é registrado que nele Husson, ao iniciar sua resposta à interpretação de que a crise teria sido provocada pela tendência à queda da taxa de lucro, ironiza: frente a indignação dos trabalhadores frente a seus salários indecentes, os “doutores” marxistas têm a dizer que a crise se deve à queda da taxa de lucro daqueles que o exploram, reafirmando, logo a seguir, que todas as estatísticas mostram que, depois da metade dos anos 1980, a taxa de lucro tem aumentado tendencialmente. Além disso, reclama, tentando se apoiar em Mandel, que as crises combinam sempre múltiplos fatores e destaca que a contribuição de Bihr é testemunha de uma interpretação multidimensional da crise.

O pensamento de Alain Bihr

Para sintetizar o pensamento de Alain Bihr, são aqui utilizados três de seus textos: *Le triomphe catastrophique du néolibéralisme* (2008a) e *La croisée des chemins* (2008b) e *À propos d'un excès de plus-value* (2009).

No primeiro texto, Bihr analisa, primeiramente, os motivos imediatos da crise, isto é, o processo associado aos empréstimos *subprime* e sua inter-relação com o sistema bancário e com ativos de todo o tipo. A seguir, descreve os mecanismos da passagem da crise da “economia fictícia” para economia mundial, bem como defende que estaríamos assistindo o crepúsculo do neoliberalismo, pois a crise

estaria demonstrando que a finança não é capaz de se auto-regular e que ela, deixada sem controle, gera o acúmulo de capital fictício, cujas bolhas explodem de tempos em tempos, abalando o conjunto do sistema capitalista.

Na terceira parte do artigo, contudo, o autor afirma que o neoliberalismo está começando a falir não só devido à desregulamentação que empreendeu em nível mundial, mas principalmente em função do objetivo oculto perseguido pela desregulamentação: o aumento da taxa de exploração da força de trabalho, para fazer frente à tendência decrescente da taxa de lucro que levou o "capital fordista" a entrar em recessão depois da crise dos anos 1970. Isso teria sido obtido mediante o aumento da duração, da intensidade e da produtividade do trabalho, bem como o impedimento da evolução dos salários reais. Para isso concorreram: a manutenção de elevadas taxas de desemprego; o desenvolvimento do trabalho precário; a ampliação do uso de contratos individuais no lugar de contratos coletivos; e o deslocamento de plantas industriais para outros países onde as condições de reprodução da força de trabalho são mais favoráveis ao capital. Tudo isso resultou na queda da participação dos salários no valor adicionado bruto das empresas industriais e comerciais.

Mas, segundo Bihr, foi exatamente este sucesso do neoliberalismo, isto é, em diminuir o peso dos salários no valor adicionado bruto das empresas, que teria reunido as condições da crise atual, na qual, na melhor das hipóteses, a desregulamentação haveria somente ampliado. Para ele, a compressão do salário teria afetado um dos principais fatores da demanda final, dificultando a reprodução do capital e engendrando as condições de uma crise de superprodução. Diz o autor:

"A adoção de políticas neoliberais, sua implantação resolúta e sua continuação metódica durante quase trinta anos, teriam, então, produzido esse primeiro efeito de criar as condições de uma crise de superprodução, ao comprimir muito os salários: em resumo, uma crise de super produção pelo subconsumo relativo dos salários".

Ao mesmo tempo, prossegue Bihr, a compressão dos salários, que havia propiciado o aumento da mais valia (absoluta e relativa) e permitido melhorar a lucratividade do capital industrial e comercial, tornando possível a retomada da acumulação a partir do início dos anos 1980, ao introduzir dificuldades crescentes no escoamento da produção, levou à evolução singular da acumulação do capital. Essa evolução caracterizar-se-ia por sucessivas situações de *stop and go* e por, principalmente, uma taxa de acumulação inferior à taxa de lucro. Esse último aspecto já havia sido destacado por Husson, como visto anteriormente. Diz Bihr:

“Em resumo, os lucros excedem o que as empresas têm necessidade para financiar seus investimentos: mais exatamente, o que eles podem investir estando dadas as condições impostas à produção pela insuficiência dos mercados devido à contração da parte dos salários no “valor adicionado””.

Bihr destaca que a insuficiência de mercado foi em parte minimizada pelo crescimento considerável da indústria de luxo ocorrido nas últimas duas décadas. Esse crescimento, sinal do enriquecimento de todas as classes e camadas sociais que vivem da mais valia, constituiria uma dimensão específica da crise latente de superprodução porque indicaria que uma parte cada vez maior da mais valia não estava em condições de se converter em capital adicional. Esta mais-valia *excedente* (grifo nosso) seria, em parte, dilapidada sob a forma de consumo de luxo e, em parte, aplicada em ativos fictícios na busca de uma valorização substantiva, o que alimentaria, mais uma vez, o consumo de luxo. Essa abordagem é a mesma feita por Husson, com outras palavras.

Assim, o crescimento do consumo de luxo e do capital fictício seriam sinais de uma profunda doença da “economia real”: uma acumulação cada vez mais difícil devido à insuficiência de demanda provocada pelo subconsumo dos assalariados. Nessas condições, era inevitável a repetição cada vez mais freqüente e em escala crescente das crises financeiras, pois elas eram o resultado do sobre investimento maciço de um capital dinheiro potencial que, sem poder

se dirigir à economia real, esteve sempre pronto a ser utilizado no mercado especulativo de todos os tipos.

No texto *A la croisée des chemins*, Bihr aprofunda a relação entre as crises dos empréstimos *subprimes* e a dos anos 1970, ao dizer que, na medida em que as dificuldades da economia real foram provocadas pela reação do capital na tentativa de recompor sua taxa média de lucro, a crise iniciada pelos empréstimos *subprimes* seria a última fase da crise estrutural em que o capitalismo havia entrado na metade dos anos 1970. Desse modo, o neoliberalismo não teria resolvido as contradições internas da reprodução do capital que se manifestaram naqueles anos. O que ele fez foi modificar sua “aparência e componente principal: a crise de superprodução, que se manifestava por uma baixa contínua da taxa de lucro, se manifesta, a partir deste momento, sob a forma da insuficiência crescente da demanda devido à queda contínua do poder de compra dos assalariados....”(Bihr, 2008b).

A afirmação de Bihr sobre a existência de mais valia em excesso e sua interpretação de que a crise seria de realização, provocada pelo subconsumo dos trabalhadores recebeu críticas de François Chesnais e de Louis Gill. Em resposta ao primeiro, escreveu *À propos d'un excès de plus-value* (2009), onde detalha os fundamentos de sua afirmação sobre o excesso de mais valia.

Nesse artigo, Bihr primeiro retoma o que Marx havia analisado sobre a reprodução ampliada do capital, destacando que o capital deve necessariamente acumular-se pela conversão de parte da mais valia em capital adicional e que essa acumulação deve ocorrer de forma intensiva, isto é, fundada na produtividade do trabalho. Isso resulta no aumento da composição orgânica do capital, de forma que a taxa de lucro tende a cair, o que conduz à desaceleração, seguida de parada da acumulação do capital. Logo a seguir, contudo, diz que há outro aspecto do impacto do aumento da produtividade do trabalho que irá resultar no mesmo: quando a parte dos salários no “valor agregado” diminui. Nesse caso, segundo o autor, havendo diminuição de uma das fontes essenciais da demanda final, uma parte cada vez maior do produto social deve ser “trocada” por capital constante e por mais valia (na forma de consumo ou de capital adicional). Diz ele:

Nestas condições, é inevitável que os equilíbrios entre as seções produtivas, que Marx distingue em seus célebres esquemas da circulação e reprodução do capital social expostas na seção III do Livro II de *O Capital*, terminem por se encontrarem perturbados; mais precisamente, a acumulação na seção II (produtora de meios de consumo) não consegue seguir o ritmo imposto pela seção I (produtora de meios de produção); a acumulação na seção II se encontra freada pela insuficiência de mercados e esta desaceleração somente pode repercutir, mais ou menos rápida e brutalmente, sobre a seção I. O prosseguimento da acumulação do capital social tropeça esta vez, já não com a insuficiência de mais valia em relação com a massa de capital a se valorizar, mas com a insuficiência da demanda final em relação com a massa de capital mercadoria a realizar devido à diminuição da parte dos salários no “valor agregado”.

Assim, prossegue Bihr:

“Mas dizer que os salários estão em falta (relativa) na distribuição do ‘valor agregado’ entre trabalho e capital equivale implicitamente a dizer que a mais valia está ali em excesso, pois a distribuição do ‘valor agregado’ se realiza rigorosamente entre os dois.”

A crítica ao pensamento de Michel Husson e Alain Bihr

A crítica feita por Chesnais à interpretação de Husson e de Bihr sobre a crise está explicitada especialmente em seu artigo *La récession mondiale: moment, interprétations et enjeux de la crise*, de dezembro de 2008. Inicialmente, na parte dedicada à descrição da crise, Chesnais, diferentemente de Bihr, não faz referência à crise do capital que teria iniciado em meados dos anos 1970. Para ele, a crise havia começado na esfera financeira em 2007 e tinha se transformado em crise de superprodução (op. cit., p. 4). Mais adiante, essa idéia é reforçada, dizendo que “A crise financeira continua fazendo seu trabalho, mas a crise de superprodução começou. Está-se, então, numa crise análoga àquela de 1929, mesmo se a cronologia é diferente.” (idem, p. 5). E ainda “A crise atual de superacumulação, consecutiva a

uma superacumulação de capital, se manifesta ao final de uma longa fase (mais de cinquenta anos) de acumulação quase ininterrupta, a mais longa fase desse tipo de toda história do capitalismo” (ibidem, p. 9-10). A superacumulação de meios de produção havida nos anos 1974-1976 teria se restringido, para o autor, especialmente aos Estados Unidos e à Inglaterra. Diferentemente daquela dos anos 1970, essa estaria afetando a economia mundial.

Mas é interessante destacar que ele situa exatamente a partir da metade dos anos 1970 o momento em que ocorre uma forte centralização e “acumulação” do capital portador de juros, quando as seguradoras e os fundos de pensão e de aplicação ganharam relevância. É nesse ponto que as críticas de Chesnais a Husson são explicitadas. A primeira, de que Husson, no lugar de usar capital portador de juros, falaria de capitais “livres”¹⁰, sem precisar no que consistiria essa liberdade em um universo onde a liberalização e a desregulamentação são gerais, beneficiando todos os tipos de capitais. A segunda, que Husson destacaria apenas os lucros não investidos como fonte dessa centralização, sinalizando que não compreenderia a importância da financeirização no capitalismo contemporâneo¹¹. Diz Chesnais: “não se pode compreender a aceleração da crise mundial, na qual os Estados Unidos estão no centro, sem conceder a grande importância a essas fontes da ‘financeirização’ e as suas conseqüências.” (op. cit., p. 6).

A terceira crítica, dirigida tanto a Bihr como a Husson (na medida em que esse endossa a leitura de Bihr, como exposto anteriormente), trata do entendimento de que a contração dos salários no valor adicionado resultou na redução do consumo dos trabalhadores e que esta teria provocado a crise, que seria de realização. No entendimento de Chesnais, a consequência lógica disso seria a formulação de propostas (para sair da crise) de cunho keynesianas, que não dariam conta dos problemas colocados pela relação de dominação capitalista, em uma economia liberalizada e mundializada. Para ele, sem colocar em xeque a liberalização, nenhuma outra medida terá efeito duradouro, sem esquecer que a manutenção do poder de compra dos salários faz parte da luta obrigatória dos trabalhadores, em qualquer situação. Além disso, sobre a caracterização da crise como de realização, Chesnais diz, retomando Marx:

“Um sistema no qual a taxa de acumulação estagna ou recua é um sistema que vai ser confrontado rapidamente a uma penúria de mais-valia. O fato de os capitalistas a apreenderem sob a forma de estreiteza do mercado e de dificuldades de realização de mais valia que eles gostariam de se apropriar, traduz sua cegueira face às contradições do sistema”. (op. cit. 10)

A quarta crítica, diz respeito à idéia de Bihr de que haveria um excesso de mais valia, o que seria atestado pela diferença crescente entre os lucros e a taxa de acumulação, tal como defende Husson. Para Chesnais, essa afirmação implica em colocar de cabeça para baixo o que Marx analisou em sua obra, onde o capital, engajado em um movimento de valorização sem fim, se choca com uma insuficiência crônica de mais valia e não com um excesso de mais valia. Quanto ao fato de a taxa de acumulação ser menor do que a de lucro, Chesnais lembra que houve um deslocamento dos investimentos para outros países, em especial para a China. No entendimento dele, portanto, o lucro teria sido reinvestido, com a diferença de que não em seu país de origem.

A crítica e a posição de Louis Gill estão baseadas em dois de seus artigos: *À l'origine des crises: surproduction ou sous-consommation?* (2009) e *Les faux pas d'Alain Bihr, les dérives de Michel Husson* (2010). No primeiro texto, Gill retoma que, para Marx, as crises são de superprodução de capital e de mercadorias e não crises de subconsumo, cuja origem se encontraria na insuficiência de salários. Para isso, lembra que um aumento de produtividade, que permite uma elevação crescente de valores de uso, toma a forma social específica de uma produção restrita de mais valia (dada a redução relativa da força de trabalho no processo produtivo associada a esse aumento da produtividade), a despeito de uma elevação da taxa de mais valia, isto é, do que Bihr chama de redução dos salários no “valor adicionado”. Assim, diz Gill: para se valorizar, o capital deve se transformar em meio de produção e aumentar a produtividade do trabalho, mas sua valorização, que está determinada pela relação entre trabalho necessário e excedente, é cada vez mais difícil na medida em que – como diz Marx – a capacidade produtiva se desenvolve.

Gill lembra, ainda que essa realidade da produção capitalista, que é apresentada no Livro I de *O Capital* (aquela do “capital em geral” que faz frente ao “trabalho em geral”), se manifesta, no nível da abstração do Livro III (aquele dos capitais particulares e da concorrência), sob a forma de uma tendência à queda da taxa de lucro. Diz ele:

Isso coloca em evidência o fato singular que a taxa de lucro tende a cair, não porque o trabalho se torna menos produtivo, mas porque ele torna-se mais produtivo. Como diz Marx, a tendência à queda da taxa de lucro é “simplesmente uma maneira, própria do modo de produção capitalista, de expressar o progresso da produtividade social do trabalho”. A dificuldade crescente de valorização do capital se expressa, em última análise, em uma queda efetiva da taxa de lucro, em um enfraquecimento ou uma parada da acumulação, na “superprodução, especulação, crises, a constituição do capital excedente ao lado de uma população excedente” (op. cit, p. 225).

Dessa forma, segue Gill:

“... as crises são a expressão da corrida contra o relógio entre a queda tendencial da taxa de lucro e a alta da taxa da mais valia e da composição orgânica do capital. Elas são a manifestação periódica de uma valorização insuficiente do capital. Elas marcam uma parada ou um enfraquecimento da acumulação, cuja função é de restabelecer as condições de uma rentabilidade suficiente do capital e de permitir a retomada da acumulação. (...) elas são um fenômeno cuja origem se situa ao nível da produção de mais valia e não ao nível do mercado. Neste último é onde se vendem as mercadorias e se realizam os valores produzidos, mesmo se elas se manifestam necessariamente como um fenômeno de mercado” (idem, p. 4).

Para enfatizar essa sua compreensão, Gill lembra que as desproporcionalidades entre os setores e o desequilíbrio entre produção e consumo são fatos permanentes na economia capitalista, na qual somente excepcionalmente e por pura sorte o equilíbrio é realizado. Daí ser impossível que um fenômeno permanente da produção capitalista possa explicar as crises. No caso do subconsumo, diz o autor, além dele não ser o elemento causador da crise, ele é uma

condição da acumulação. Além disso, prossegue Gill, explicar a crise de superprodução pela insuficiência do consumo (como faz Bühr, nota minha) é considerar a superprodução e o subconsumo como expressões equivalentes de um mesmo fenômeno, o que não é. Isso porque a superprodução geral de mercadorias não é unicamente uma superprodução de bens de consumo, mas também de meios de produção, pois a interrupção da acumulação do capital aparece, no mercado, como uma insuficiência da demanda global, intermediária e final, e não unicamente dos bens de consumo. Tal como Chesnais já havia escrito, Gill diz que a visão de crise de realização não se diferencia daquelas feitas por Keynes.

À parte essas suas considerações mais teóricas, Gill também contesta, no plano concreto, a existência de um subconsumo e a não utilização dos lucros das empresas em investimentos. Para isso se vale de um artigo do *The Economist*, que diz que a indústria automobilística enfrenta uma situação de "sobrecapacidade crônica", pois poderia produzir 94 milhões de veículos por ano em escala mundial enquanto que a demanda atinge somente 60 milhões de veículos (sem falar que novas plantas nos BRIC até a pouco estavam sendo planejadas), e que o mesmo estaria ocorrendo na indústria eletrônica. E logo depois pergunta:

"Pode-se conceber esta superprodução geral como a imagem invertida de um subconsumo e caracterizar a crise atual como uma "crise de superprodução por subconsumo relativo dos salários", para retomar a expressão de Alain Bühr? É o contrário que a realidade coloca em evidência. A primeira potência econômica do mundo, os Estados Unidos, (...) foi, nos últimos 15 anos, o lugar da perdulância, não de um subconsumo, em particular de bens importados, que acarretou um déficit crônico de seu balanço com o estrangeiro". (op. cit. 7)

Em relação aos lucros, Gill apresenta, em detalhes, as condições favoráveis aos investimentos estrangeiros, especialmente dos Estados Unidos, na China, o que levou este país, em pouco tempo, à posição de terceira maior economia do mundo (hoje, segunda – nota minha).

Para Gill, tal como Chesnais, essa realidade, somada à superprodução que os dados corroboram, somente levam a duvidar da conclusão de Michel Husson, de que os lucros não estariam sendo reinvestidos.

Em seu texto *Les faux pas d'Alain Bihr, les dérives de Michel Husson*, Gill adiciona outra crítica a Husson. Essa foi feita primeiramente por Chris Harman, em outubro de 2009¹², mas largamente retomada por Gill. A crítica começa por questionar metodologicamente o gráfico da taxa de lucro apresentado por Husson (cuja evolução está em desacordo com outros estudos), pois nele não estão explicitadas as fontes e nem as variáveis que entram em sua definição de taxa de lucro. Daí Harman perguntar se ela se refere ao conjunto das empresas, financeiras e não financeiras, ou somente as sociedades não financeiras; às sociedades incorporadas ou ao conjunto das sociedades; o valor do estoque do capital fixo foi calculado de acordo com seu custo corrente ou segundo seu custo histórico (de aquisição)? É a partir dessas questões e com base em diferentes contribuições, que Gill mostra que a taxa de lucro das empresas não financeiras dos Estados Unidos, que foi calculada com base no custo histórico do capital fixo, não mostra nenhuma tendência à alta, como afirma Husson.

Em dezembro de 2009, Husson refez seus cálculos com base nas contas nacionais dos países (dizendo que a base de dados da Comunidade Européia, anteriormene utilizada, estava incorreta), mas manteve o conjunto das empresas, justificando que se deve raciocinar sobre a economia como um todo, e o valor do capital fixo em custos correntes. Dessa forma, diz Gill, apoiando-se em Andrew Klíman, Husson trabalha com um lucro "inchado", incluindo renda de proprietários, que não são lucros no sentido restrito. Mas, segundo Gill, as impropriedades não parariam aí, pois o lucro que Husson utiliza em seus cálculos consiste do excedente líquido, diminuído das rendas imobiliárias, gerando um "lucro" desprovido de sentido. Por fim, esse autor mostra que a parte do lucro no valor adicionado permaneceu *grosso modo* constante nos Estados Unidos, de 1980 a 2008, com isso questionando um dos aspectos centrais defendidos por Bihr e avalizado por Husson.

A título de conclusão

A interpretação de Michel Husson e da Alain Bihr dos mecanismos encadeadores da crise poderia ser resumida da seguinte forma:

a) a redução dos salários provocada pelo neoliberalismo resultou em uma nova partilha da renda, significativamente favorável aos lucros. Isso seria a expressão de um excesso de mais valia (Bihr, endossado por Husson).

b) o subconsumo dos trabalhadores levou a que os lucros das empresas fossem crescentemente distribuídos, o que gerou o diferencial entre a taxa de lucro e a taxa de acumulação. Os lucros distribuídos foram utilizados no consumo de luxo e, principalmente, foram aplicados no mercado financeiro.

c) a taxa de lucros das empresas teria retomado sua trajetória a partir de meados dos anos 1980, mas a taxa de acumulação dela se distanciaria de forma crescente.

d) a insuficiência das rendas salariais levou as famílias a se endividarem em proporções excessivas, especialmente junto ao mercado imobiliário, o que deflagrou a crise.

e) o capitalismo estaria vivendo uma crise sistêmica, expressa por sua incapacidade em atender as necessidades da humanidade (Husson).

Para Chesnais, a crise e os traços principais do capitalismo contemporâneo seriam:

uma crise de superprodução, que se seguiu a uma crise financeira.

a acumulação apresentou continuidade nos últimos cinquanta anos, de forma que o neoliberalismo não seria marcado por uma inflexão de sua taxa. A crise de superacumulação dos anos 1974 – 1976, teria se restringido aos Estados Unidos e à Inglaterra. A continuidade da acumulação sob o neoliberalismo deu-se pela ampliação do espaço da ação do capital, em especial na China, bem como pelo aumento da exploração da força de trabalho.

a crise atual, de superprodução, caracteriza-se por uma falta de mais valia e não um excesso.

todas as fontes alimentadoras da financeirização precisam ser integradas à análise e não somente os lucros distribuídos das empresas.

Gill, por sua vez, endossa as conclusões de Chesnais (mas não faz referência a se o capital teria ou não entrado em crise em meados dos anos 1970), e acrescenta:

a) as desproporcionalidades entre os setores e entre a produção e o consumo (de meios de produção e salariais – essa última expressão é minha) são uma constante no capitalismo.

b) a taxa de lucro apresentada por Husson tem problemas metodológicos quanto ao universo das empresas por ele tratado e quanto ao custo do investimento.

Várias são, então, as divergências entre esses dois grupos de autores. No plano concreto, a continuação da pesquisa sobre a evolução da taxa de lucro e da acumulação se faz necessária, o que será feito em outra oportunidade. Para isso não falta material e contribuições a serem consultados.

No plano teórico, contudo, a principal diferença entre esses dois grupos está em caracterizar a crise como de superprodução ou de realização (embora Bihr consiga fazer a mágica de dizer que uma é outra, bem como dizer que o excesso de mais valia é, ao mesmo tempo, falta dela, como se tudo dependesse da perspectiva de como se olha o objeto). De meu ponto de vista, a raiz da crise capitalista deve ser buscada nas condições que determinam a reprodução ampliada do capital, isto é, na sua busca incessante de realizar lucros crescentes. E este se vê restringido quando a massa de mais valia obtida não aumenta em velocidade maior do que o aumento da composição orgânica do capital, iniciando a crise.

Abstract

This article deals with the interpretation of the roots of the world economic crisis, in the conception of Michel Husson, François Chesnais, Alain Bihr and Louis Gill. Its goal is to identify the theoretical foundations that bring about such different interpretation of the crisis by these francophone Marxists, which until now seemed to complement each other in the characterization of the world capitalism.

Key-words: economic crisis; Husson; Chesnais; Bihr; Gill

Bibliografia

- CHESNAIS, François – O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.) – *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. Boitempo, São Paulo, 2005.
- _____ – La récession mondiale : moment, interprétations et enjeux de la crise. In : *Carré Rouge*, n° 39, dezembro de 2008.
- BIHR, Alain. Le triomphe catastrophique du néolibéralisme. In à L'encontre, novembro de 2008a. Disponível em <http://www.alencontre.org/>.
- _____ La croisée des chemins. In: *À l'encontre*, dezembro de 2008b. Disponível em <http://www.alencontre.org/>.
- _____ À propos d'un excès de plus-value. In: *Carré Rouge*, n° 40, abril de 2009. Disponível em <http://www.carre-rouge.org/>.
- DUMÉNIL, G e LÉVY, D. – La finance capitaliste: rapports de production et rapoorts de classe. In : *La finance capitaliste*. Paris, PUF, 2006.
- GILL, Louis – À l'origine des crises: surproduction ou sous-consommation ? In : *Carré Rouge*, n° 40, abril de 2009.
- _____ – Les faux pas d'Alain Bihr, les dérives de Michel Husson. In: *Carré Rouge*, n° 43, março de 2010.
- HARMAN, Chris – Not all Marxism is dogmatism: A reply to Michel Husson. Disponível em <http://www.isj.org.uk/?id=600>.
- HUSSON, Michel – Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital. In : *La finance capitaliste*. Paris. PUF, 2006.
- _____ – Le capitalisme toxique. In: *Inprécor*, set.-out., 2008.
- _____ – Les enjeux de la crise. In: *La Brèche*, n° 4, 2008a.
- _____ – Etats-Unis : la fin d'un modèle. In : *La Brèche*, n° 3, 2008b.
- _____ – La trajectoire de la crise. In: *L'école émancipée*, n° 13, set.-out. de 2008c. Disponível em <http://www.ecoleemancipee.org/>.
- _____ ou em <http://www.collectifdu29mai.org/La-trajectoire-de-la-crise-par.html>.
- _____ – The crisis of neo-liberal capitalism. In: *Workers' Liberty*, 2008d. Disponível em <http://www.workersliberty.org/story/2009/01/04/marxist-economists-comment-again-crisis-1-michel-Husson-crisis-neo-liberal-capitali>.
- _____ – Le dogmatisme n'est pas un marxisme. In: *À l'encontre*, junho de 2009. Disponível em http://www.alencontre.org/Economie/CriseHusson06_09.html.
- _____ – Les coûts historiques d'Andrew Kliman, décembre 2009. Disponível em <http://Hussonet.free.fr/histokli.pdf>.

PLIHON, D. – As grandes empresas fragilizadas pela finança. In: CHESNAIS, F. (org.) – *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

Notas:

¹ Este artigo é parte de um projeto de pesquisa maior sobre as crises no capitalismo.

² Professor da Université de Franche-Comté, na França.

³ Professor aposentado do Departamento de Ciências Econômicas de Quebec, em Montreal.

⁴ A desintermediação financeira consistiu na introdução da concorrência entre os bancos e as demais instituições financeiras, de modo que as funções anteriormente próprias de cada uma passam a ser objeto das atividades de todas. Em outras palavras, a segmentação que fazia os bancos comerciais se especializarem em empréstimos de capital de giro para as empresas, as associações de poupança e empréstimos e os bancos de poupança mútua em crédito hipotecário e as seguradoras em seguro, bem como os fundos de pensão em administrar os recursos de uma futura aposentadoria, entre outros, deixa de ser atributo de somente de uma instituição financeira.

⁵ Os executivos recebiam uma opção de compra de ações, ao preço da data de sua contratação, que poderia ser exercida após um determinado período de trabalho na empresa. Quanto maior fosse a valorização conseguida, maior seria a remuneração devido à diferença entre o preço da opção e o preço de mercado.

⁶ Um dos casos mais emblemáticos foi o da empresa de energia norte-americana ENRON, em 2001, retratado no documentário “Os mais espertos da sala”.

⁷ Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália.

⁸ Husson afirma que a parte dos salários na renda permaneceu relativamente constante, no período. Em uma série mais longa, contudo, a tendência foi de queda.

⁹ O “valor adicionado” seria o outro nome dado por Bihl ao novo valor incorporado pela ação da força de trabalho no processo produtivo, de forma que a melhora da partilha do mesmo entre o capital e os salários, equivaleria ao aumento da taxa de mais valia (taxa de exploração), nos termos de Marx. Em *À propos d'un excès de plus-value* (2009), o autor diz explicitamente que uma parte do “valor adicionado” restitui a fração do capital que foi adiantado para haver a apropriação da força de trabalho, o que Marx chama a parte variável do capital; a outra parte corresponde ao trabalho excedente que o emprego produtivo da força de trabalho proporciona gratuitamente ao capital, a mais valia.

¹⁰ Chesnais aqui está se referindo a uma expressão utilizada por Michel Husson no artigo *Le capitalisme toxique* (2008), que não foi objeto de estudo nesta pesquisa.

¹¹ Para Chesnais, várias são as fontes que alimentaram a centralização do capital portador de juros: os lucros não reinvestidos das empresas americanas que deu origem aos eurodólares; os juros proveniente da dívida do Terceiro Mundo e dos empréstimos feitos a países em via de industrialização rápida no sudeste da Ásia; as somas acumuladas pelas famílias muito ricas, frutos de especulações bem sucedidas ou de patrimônio; os recursos acumulados pelos fundos de pensão e pelos fundos de aplicação, entre outros.

¹² Este texto não foi aqui analisado. A referência se encontra na bibliografia.

Capital fictício e os títulos derivados de hipotecas

Leonardo de Magalhães Leite¹

Resumo

A crise atual teve uma origem imediata no mercado imobiliário estadunidense. Muito já foi esclarecido acerca da natureza geral da crise. Neste sentido, este artigo pretende aprofundar um ponto mais específico: os *mortgage backed securities* (MBS), principal derivativo hipotecário estadunidense, à luz do conceito marxista de capital fictício. Para tanto, a partir de seus predecessores teóricos – o capital financeiro, de comércio de dinheiro e produtor de juros –, discutiremos o capital fictício para confrontá-lo com a natureza dos MBS. Chega-se à conclusão de que estes títulos constituem-se enquanto uma categoria específica de capital fictício.

Palavras-chave: capital fictício; derivativos hipotecários; crises.

Classificação JEL: G01; B 51.

Introdução

A origem imediata da atual crise financeira mundial não é motivo de divergências entre os pesquisadores: repousa no mercado imobiliário estadunidense. Os empréstimos hipotecários cresceram intensamente desde o começo da década de 2000. Mais além, como apresenta Lapavítsas (2009), a concessão de empréstimos hipotecários para clientes com alto risco de inadimplência também cresceu demasiadamente. Para se ter uma idéia, a concessão de hipotecas deste tipo cresceu de 96 bilhões de dólares em 2001 para 483 bilhões de dólares em 2006. Além disso, a taxa de securitização destas hipotecas cresceu de 60% para 80,5% entre 2001 e 2006¹.

¹ Mestre em Desenvolvimento Econômico / UFPR. O autor agradece as valiosas críticas e sugestões do professor Francisco P. Cipolla. Como de praxe, qualquer erro, omissão ou imprecisão são responsabilidade exclusiva do autor

Estes fatores gestaram uma bolha de preços no mercado imobiliário estadunidense, que estourou em 2007. A crise começou quando os mutuários não conseguiram pagar suas hipotecas e, em março de 2008, ocorreu a primeira quebra de um banco: o *Bear Stearns*². Um efeito em cadeia foi contaminando outras instituições financeiras. O desastre maior ocorreu em setembro do mesmo ano, quando, após a quebra do *Fannie Mae* e *Freddie Mac*³, resgatados pelo governo, o *Lehman Brothers* quebrou. Este, contudo, foi o único não auxiliado pelo governo e, de fato, quebrou. O pânico tomou conta dos mercados financeiros que ainda noticiou a quase quebra do *Merril Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley*⁴ e *American Insurance Group*⁵ (AIG).⁶

O debate tradicional, no campo marxista, acerca das crises, segundo Shaikh (1983), pode ser dividido em duas principais correntes teóricas, que utilizam abordagens metodológicas distintas. A primeira delas, teorias da possibilidade, engloba as teorias do subconsumo/estagnação e as teorias da compressão de salários. A segunda, teorias da necessidade, tem como vertente a questão da tendência decrescente da taxa de lucro.

A crise atual, entretanto, possui a particularidade de ser oriunda da esfera do crédito, especificamente do mercado de hipotecas. No campo marxista, alguns trabalhos já analisaram a dinâmica e a natureza da crise, dentre eles Lapavitsas (2009), Aquino e Cipolla (no prelo) e Chesnais (2008). Por isso, o objetivo deste artigo é aprofundar numa questão ainda não muito nítida: a natureza de capital fictício dos derivativos hipotecários, particularmente o principal deles: o *Mortgage Backed Security*.

Para tanto, este artigo fará uma discussão sobre o conceito de capital fictício, ancorado na tradição marxista, notadamente no livro terceiro de *O Capital* de Marx.

Além desta introdução, o artigo subdivide-se em mais cinco partes. Na segunda parte, revisaremos os conceitos de capital financeiro, capital de comércio de dinheiro e capital produtor de juros, predecessores teóricos do conceito de capital fictício em Marx. A terceira parte, por sua vez, discute o próprio conceito de capital fictício. A quarta parte analisa com mais profundidade as *Mortgage Backed Securities*. Por fim, há uma breve conclusão.

O capital financeiro, de comércio e produtor de juros

Estas são formas predecessoras teóricas do conceito de capital fictício.

Marx, no capítulo XIX do livro três de *O Capital*⁷, define capital financeiro⁸ como os capitais que, ao se tornarem autônomos de um capital particular, executam os “movimentos puramente técnicos no processo de circulação” (Marx, 2008, p. 421). Estes “movimentos” correspondem a todas as funções técnicas envolvidas no ato de pagar e receber dinheiro⁹.

Germer (1996) apresenta com clareza a dinâmica embutida na criação do capital-financeiro. Como resultado do desenvolvimento da produção capitalista, a esfera da circulação também se expande. Com esta expansão, “frações do capital se destacam do capital industrial e se tornam independentes, especializando-se na realização das funções que o capital industrial necessita realizar na esfera da circulação” (Germer, 1996, p. 176).

Estes capitais destacados constituem o capital comercial, que se torna responsável, inicialmente, por circular as mercadorias. Com a expansão desta circulação, surge uma segunda responsabilidade para o capital comercial: a circulação do dinheiro. “Conseqüentemente, o capital comercial apresenta-se sob duas formas, correspondente a estas duas funções, a de capital de comércio de mercadorias [*personificado pelo comerciante*] e a de capital de comércio de dinheiro [*personificado pelo banqueiro*]” (Germer, 1996, p. 176).

O capital de comércio de mercadorias realiza as “funções substantivas” do processo de circulação, ou seja, a mudança de forma econômica do valor; enquanto que o capital de comércio de dinheiro realiza “funções subsidiárias” àquela. O capital de comércio de dinheiro tem um caráter passivo, pois “apenas realiza as operações técnicas necessárias à circulação” (Germer, 1996, p. 177). Marx ainda enfatiza que “todas estas operações técnicas, separadas dos atos que as tornam necessárias, transformam em capital financeiro o capital nelas adiantado” (Marx, 2008, p. 423).

Entretanto, o capital de comércio de dinheiro não se restringe a estas operações técnicas, pois ele “atinge seu pleno desenvolvimento

[...], quando às suas demais funções [técnicas] se associam as de emprestar, de tomar emprestado e de negociar com crédito” (Marx, 2008, p. 426). Portanto, podemos inferir que o capital financeiro, tal qual descrito no começo da seção, nada mais é do que uma fração do capital de comércio de dinheiro, isto é, aquela fração responsável pelas operações puramente técnicas. Quando a segunda função do capital de comércio de dinheiro – emprestar, tomar emprestado e negociar com crédito – se agrega à primeira – movimentos puramente técnicos –, este capital tem a possibilidade de emprestar a juros¹⁰, de converter o capital ocioso em capital produtor de juros¹¹.

O capital produtor de juros refere-se àquele dinheiro que, emprestado a outrem, retorna acrescido de mais valor. Para Marx, o “dinheiro [...] pode na produção capitalista transformar-se em capital, quando esse valor determinado se transforma em valor que cresce, que se expande” (Marx, 2008, p. 454). Obviamente, a expansão do valor só pode ocorrer através do processo produtivo. Portanto, o valor emprestado retornará acrescido somente se for empregado no circuito do capital produtivo, isto é, no circuito $D - M \dots P \dots M' - D'$.

É necessário levar em consideração que, na perspectiva de quem empresta a juros, o movimento se reduzirá simplesmente a $D - D'$. Seu interesse se restringe a receber o principal acrescido de juros – D' , que é igual a $D + \Delta D - e$, logo, não existe interesse no processo produtivo em si. Dado este caráter específico do capital produtor de juros, isto é, de suposto capital que valoriza-se fora da esfera da exploração da força de trabalho, Marx desenvolve a seguinte explicação:

“O dono do dinheiro, para valorizar seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria-capital; capital não só para si, mas também para os outros; é capital para quem o cede e a priori para o cessionário, é valor que possui valor-de-uso de obter mais-valia, lucro; valor que se conserva no processo e volta, concluído seu papel, para quem o desembolsou primeiro, no caso, o proprietário do dinheiro” (Marx, 2008, p. 459).

Torna-se claro, agora, que o movimento real do capital produtor de juros é:

D - D - M ... P ... M' - D' - D'

E o lucro de quem emprestou, como uma parcela do lucro de quem tomou emprestado, correspondente ao juro sobre o capital emprestado, "é apenas dedução da mais-valia, pois só lidam com valores já realizados" (Marx, 2008, p. 429).

Então, "o capital emprestado efetua duplo retorno: no processo de produção volta ao capitalista ativo e em seguida transfere-se ao prestamista, o capitalista financeiro" (Marx, 2008, p. 460). Assim, o retorno que o proprietário do capital produtor de juros auferir é dependente do retorno real - obtido no processo produtivo - que o capital pode obter em seu ciclo completo; isto é, depende da realização da mais-valia produzida pelo capital nas mãos do prestatário; aquele que obteve o empréstimo. "Se o retorno real não se dá no tempo oportuno, tem o prestatário de buscar recursos noutras fontes a fim de cumprir suas obrigações com o prestamista" (Marx, 2008, p. 465).

A partir de certo estágio de desenvolvimento capitalista, a relação prestamista-prestatário passa a ser intermediada pelo banqueiro. Assim, "os banqueiros, representando todos os prestamistas, se confrontam com os capitalistas industriais e comerciais. Tornam-se os administradores gerais do capital-dinheiro" (Marx, 2008, p. 534). Eles, então, pegam dinheiro emprestado de uns e repassam a outros, mantendo uma fração dos depósitos como reserva monetária de segurança, que varia de acordo com a conjuntura do ciclo econômico. Esta proporção dos depósitos mantida em reserva "pode tornar-se ínfima, principalmente nos momentos de auge da expansão" (Germer, 1996, p. 181). Como o lucro dos banqueiros "consiste em tomar emprestado a juro mais baixo que aquele a que empresta" (Marx, 2008, p. 535), seu objetivo será emprestar o máximo sempre que possível.

Para Marx, o capital bancário pode ser dividido em (i) "dinheiro de contado - ouro, ou bilhetes" e (ii) títulos, que correspondem a papéis comerciais ou papéis lançados ao público, como apólices, obrigações do tesouro, ações, hipotecas, etc. Estes são "papéis que rendem juros e se distinguem essencialmente das letras comerciais" (Marx, 2008, p. 615).

“A forma do capital produtor de juros faz que toda renda monetária determinada e regular apareça como juro de um capital, derive ela ou não de um capital” (Marx, 2008, p. 616). Neste sentido, encontra-se outra categoria de capital desenvolvida por Marx: o capital fictício.

O capital fictício

O capital fictício diz respeito “a multiplicação ilusória da riqueza realmente existente, com base no capital portador de juros, por intermédio dos mecanismos monetários e financeiros” (Germer, 1994, p. 194). Podemos dizer que a multiplicação ilusória da riqueza refere-se a direitos sobre algum fluxo regular de rendimentos, passíveis de comercialização¹². Este fluxo de rendimentos pode ter uma origem na esfera produtiva, através da distribuição de parcela da mais-valia explorada, ou na esfera não-produtiva, que é o caso, por exemplo, no qual o governo utiliza os recursos com a venda de títulos públicos para despesas correntes¹³. Portanto, o que torna algum título um capital fictício é (i) a possibilidade de obter um rendimento regular; e (ii) a possibilidade de ser vendido no mercado.

Para facilitar a análise, vamos descrever três tipos de títulos que podem ser capital fictício. Em primeiro lugar, a dívida pública. Ela é considerada capital fictício, pois os proprietários de títulos públicos recebem regularmente uma renda. Entretanto, como o capital que o governo pegou emprestado é gasto, e não investido numa atividade produtiva, não existe uma fonte real para o rendimento que os proprietários dos títulos auferem, ou seja, o capital permanece ilusório, a soma emprestada ao Estado não existe mais. A possibilidade de vender o título público a outrem representa para o proprietário o poder de reembolsar o principal (Marx, 2008). Para Marx,

“Por mais numerosas que sejam essas transações [*de compra e venda de títulos públicos*], o capital da dívida pública permanece meramente fictício, e a partir do momento em que os títulos de crédito se tornam invendáveis, desfaz-se essa aparência de capital” (Marx, 2008, p. 617).

Nesta relação do proprietário de título público com o Estado, o primeiro aparece como o prestamista e o último como o prestatário. Como este paga o juro, que é a remuneração anual do título, sem ter investido o capital emprestado como capital produtivo, aquela remuneração refere-se a um juro sobre um capital fictício.

Assim como os títulos da dívida pública, as ações também são capital fictício. A compra de uma ação por parte de um indivíduo representa, metaforicamente, um empréstimo para a empresa que vendeu sua ação. Como contrapartida, o indivíduo recebe um papel que lhe garante o direito a um fluxo de rendimentos – os dividendos, correspondentes a uma parcela anual dos lucros da empresa. Portanto, este capital é manifestado duplamente: como capital propriamente dito, que conserva e expande o valor inicial através do processo produtivo; e como um título de propriedade sobre este capital, as ações. O caráter fictício ocorre, pois os donos das ações tem a possibilidade de (i) obter os juros sobre o capital emprestado, através dos dividendos, e (ii) resgatar o principal, através da venda das ações no mercado secundário¹⁴.

A mesma descrição vale para as hipotecas. A diferença é que os bancos emprestam o dinheiro de crédito para indivíduos, que repassam para construtoras. O banco, em contrapartida, fica com a hipoteca que lhe garante um fluxo de rendimento periódico – os juros sobre o empréstimo – e a possibilidade de vendê-la como capital fictício, já que oferece um fluxo de rendimento. Entretanto, a soma de dinheiro inicial não existe duplamente. Ela foi consumida, enquanto capital, pela empresa que construiu a casa. (Aquino e Cipolla, no prelo).

O ato de constituir capital fictício chama-se capitalizar. “Capitaliza-se toda receita periódica, considerando-a, na base da taxa média de juro, rendimento que proporcionaria um capital emprestado a esta taxa” (Marx, 2008, p. 618). Isto tem uma importante implicação, qual seja, que o estoque de capital fictício é determinado pelo fluxo de rendimentos; diferentemente do capital produtivo por exemplo, no qual o estoque de capital é que determina o fluxo de rendimentos – lucro. Portanto, “desaparece o último vestígio de conexão com o processo efetivo de valorização do capital e reforça-se

a idéia de ser o capital autônomo que se valoriza por si mesmo” (Marx, 2008, p. 618).

É importante notar que o valor de mercado dos títulos de propriedade, como os títulos sobre a dívida pública, pode se alterar “sem que se altere o valor (embora se modifique a valorização) do capital efetivo. O valor de mercado flutua com o nível e a segurança dos rendimentos a que os títulos dão direito” (Marx, 2008, p. 619). Assim, existe um componente especulativo sobre o valor de mercado dos títulos, pois ele é determinado pelo fluxo de rendimento esperado e não pelo rendimento efetivo. Marx apresenta os efeitos desta questão, na medida em que “em tempos de crise no mercado de dinheiro, esses títulos experimentam dupla baixa: primeiro, porque o juro sobe e, segundo, porque se lança em massa no mercado, para serem convertidos em dinheiro [...]. A depreciação deles na crise atua poderosamente no sentido de centralizar a riqueza financeira” (Marx, 2008, p. 620)

Além disso, esta alta ou baixa dos títulos não tem ligação com variações no movimento do capital efetivo. Como títulos governamentais, ações e hipotecas constituem boa parte do capital bancário, esta parte é, portanto, “puramente fictícia” (Marx, 2008, p. 622).

Por fim, cabe destacar a relação do capital-dinheiro com o capital real¹⁵. Embora variações no valor de mercado dos títulos não tenham relação com variações no capital efetivo, a expansão deste é a base sobre a qual repousa a expansão daquele¹⁶. Isto ocorre pois a acumulação de títulos de propriedade “expressa ampliação do processo real de reprodução” (Marx, 2008, p. 632), ou, de outra maneira, “constituem também duplicação em papel do capital real” (Marx, 2008, p. 632).

As “mortgages backed securities” são capital fictício?

Agora, já devidamente discutido o arcabouço teórico, numa perspectiva marxista, que tangencia a crise atual, resta-nos analisar a natureza de capital fictício das *mortgage backed securities* (MBS), principal derivativo hipotecário estadunidense.

Recuperando a descrição da seção três, o que torna algum título um capital fictício é (i) a possibilidade de obter um rendimento regular; e (ii) a possibilidade de ser vendido no mercado. Portanto, em nossa análise específica das MBS, trata-se de desvendar o processo sob o qual elas remuneraram seus proprietários. Para chegar neste ponto, descreveremos, rapidamente, sua história.

As primeiras MBS surgiram no mercado secundário de hipotecas em 1970, segundo *American Securitization Forum* (2003), emitida pela *Government National Mortgage Associate* (Ginnie Mae), agência do governo dos Estados Unidos¹⁷. Por agrupar hipotecas similares em pacotes (*pools*), as MBS tornaram o mercado secundário hipotecário mais atraente para investidores e detentores de hipotecas. “Investidores agora tem um instrumento líquido e emprestadores¹⁸ tem a opção de afastar qualquer risco de taxa de juros associado com o não pagamento das hipotecas de seu balanço patrimonial” (*American Securitization Forum*, 2003, p. 2)¹⁹.

Em decorrência do crescimento do mercado, surgiram inovações que conduziram a novos tipos de derivativos hipotecários, como o *Collateralized Mortgage Obligation* (CMO), emitido pela primeira vez em 1983 pela *Fannie Mae*. Com o *Tax Reform Act* de 1986, o congresso estadunidense criou a *Real Estate Mortgage Investment Conduit* (REMIC) com o objetivo de facilitar a emissão de CMOs. Quase todos estes títulos, hoje, são emitidos na forma de REMICs, que podem ter diferentes tempos de maturação e diferentes características de risco. Um investidor, por exemplo, pode escolher um maior risco de crédito em troca de uma maior possibilidade de retorno. Com um tratamento tributário simples, a estrutura REMIC é uma característica indispensável do mercado de MBS (*American Securitization Forum*, 2003).

As MBS são criadas quando uma instituição financeira – geralmente bancos de investimento – compra uma cesta de hipotecas de um empréstador – isto é, de um banco que concede empréstimo imobiliário em troca de uma hipoteca. Com esta cesta, o banco de investimento cria pacotes de hipotecas²⁰ (com centenas ou milhares delas) com características similares, como, por exemplo, mesmo prazo de maturação, possibilidade de risco ou retorno, como as tão faladas *subprime*. Este pacote de hipotecas converte-se numa *mortgage-*

backed security e, então, pode ser vendida a investidores²¹ (Wilson, 2008).

Com o fluxo de recebimento mensal dos empréstimos pagos pelos mutuários, as corporações que criaram as MBS remuneram com uma taxa de juros fixa os investidores. Além disso, de acordo com *The Bond Market Association* (2002), os proprietários de MBS recebem parcelas correspondentes ao reembolso do principal durante a vigência do título.

É importante ressaltar que existem tipos diferentes de MBS, com diferentes fluxos de rendimentos, de acordo com a classe de hipotecas “empacotadas”. Um tipo de empréstimo hipotecário que se popularizou muito na consolidação da bolha imobiliária foram os empréstimos com taxas de juros variáveis (*adjustable rate mortgage – ARM*). Estes eram, em geral, “na forma 2-28, ou seja, empréstimos por 28 anos, com dois anos a taxas de juros muito baixas e com reajuste no terceiro ano” (Aquino e Cipolla, no prelo, p. 15). Assim, conseguia-se aumentar a rentabilidade das MBS tanto por causa do aumento do número de hipotecas concedidas, quanto ao aumento dos juros, verificados a partir do terceiro ano dos empréstimos.

Além dos juros auferidos durante a vida útil de sua MBS, os proprietários tem a possibilidade de vendê-las para outros investidores no mercado secundário (White, 2004). Como se trata de um papel comercializável, o ganho de capital decorrente de operações neste mercado depende da taxa de juros vigente, bem como do valor de mercado do título.

Portanto, as MBS oferecem um fluxo de rendimento monetário regular a seus proprietários, através dos pagamentos de juros e de parcelas do principal, e a possibilidade da recuperação integral do principal através da comercialização no mercado secundário. Além disso, refere-se a uma duplicação do valor das hipotecas, que, por sua vez, também são uma duplicação do valor das casas construídas. Verificamos, então, que ocorre uma “multiplicação ilusória da riqueza realmente existente”: os imóveis comprados através dos empréstimos hipotecários.

Logo, podemos responder, positivamente, a pergunta-título desta seção.

Conclusão

Na busca por maiores lucros, as instituições financeiras atuam no sentido de acelerar a rotação de seu capital (Lapavitsas, 2009) através da criação da securitização e dos instrumentos derivativos, tal qual as *mortgage backed securities*. Neste bojo, uma série de obrigações de pagamento vai se concatenando. Uma imensa espiral especulativa se forma, com um distanciamento aparentemente total da acumulação real. Enquanto a espiral se amplia, todos vão bem. Entretanto, o lucro especulativo tem um limite. Quando a espiral chega neste ponto, entra na trajetória descendente.

O estopim da crise atual e elemento de intensificação dela foi o capital fictício, já que as MBS podem ser classificadas enquanto tal. Rapidamente contaminou o sistema de crédito, que logo transbordou para a acumulação real. Engels, numa nota de rodapé de *O Capital*, adverte que “todo fator que se opõe à repetição das velhas crises traz consigo o germe da crise futura muito mais violenta” (Marx, 2008, p. 646 – adicionado por F. Engels). Portanto, o entendimento de uma crise passa, necessariamente, pelo entendimento da crise anterior. Ter clareza quanto à natureza das *mortgage backed securities*, facilita esta empreitada.

A fase contemporânea do capitalismo é marcada pelo grande estoque de capital fictício. Uma questão que a economia política marxista merece se aprofundar é qual o limite da acumulação real neste contexto. Mais ainda, desvendar os mecanismos não-tradicionais que a classe proprietária se utiliza, ou vai utilizar, para manutenção de sua hegemonia.

Abstract

The current crisis is an immediate rise in U.S. real estate market. Much has been informed about the general nature of the crisis. Accordingly, this article aims to develop a more specific point: the mortgage backed securities (MBS), the main U.S. mortgage derivative, in the light of the Marxist concept of fictitious capital. Thus, from its theoretical predecessors - the financial capital, the money trade capital and the interest-bearing capital - we discuss the fictitious capital to confront him with

the nature of the MBS. We come to the conclusion that these securities represent itself as a specific category of fictitious capital

Key-words: fictitious capital; mortgage derivative; crisis.

Referências

- American Securitization Forum (2003). *History and overview of securitization*. Extraído de <http://www.house.gov/financialservices/media/pdf/110503cc.pdf>, em 05/03/2009.
- Aquino, D. e Cipolla, F. (no prelo). *O capital fictício e a crise imobiliária*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política.
- Carcanholo, R. e Nakatani, P. (1999). O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, v. 20, n. 1. Porto Alegre.
- Carcanholo, R. e Sabadini, M. (2008). *Capital fictício y ganancias ficticias*. Revista Herramienta. Extraído de <http://www.herramienta.com.ar>, em 22/02/2009.
- Chesnais, F. (2008). *El fin de un ciclo. Alcance y rumbo de la crisis financiera*. Revista Herramienta Nº 37. Extraído de <http://www.herramienta.com.ar>, em 22/02/2009.
- Germer, C. (1994). *O sistema de crédito e o capital fictício em Marx*. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 1. Porto Alegre.
- Germer, C. (1996). O capital de comércio de dinheiro como conexão entre o capital produtivo e o crédito bancário, segundo Marx. *Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia*, p. 171-192 (área 4).
- Harvey, D. (1990). *Los limites del capitalismo y la teoria marxista*. Fondo de Cultura Económica, Cidade do México.
- Hilferding, R. (1985). *O Capital Financeiro*. Editora Nova Cultural, São Paulo.
- Lapavistas, C. (2009). *El Capitalismo Financiarizado: Expansión y Crisis*. Maia Ediciones, Madrid.
- Marx, K. (2008). *O Capital: crítica da economia política*. Livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume V. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Shaikh, A. (1983). *Crises económicas*. In: Bottomore, T. (Ed). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

- The Bond Market Association (2002). *An Investor's Guide To Pass-Through and Collateralized Mortgage Securities*. Extraído de <http://www.sifma.org/services/publications/investors-guide-mortgage-securities.shtml>, em 13/03/2009.
- White, L. (2004). *Mortgage-backed securities: another way to finance housing*. Anais do Joint Congress of UN-HABITAT and the European Federation of Building Societies. Berlim. Extraído de <http://www.stern.nyu.edu/eco/wkpapers/mortgagebacked.pdf>, em 19/02/2009.
- Wilson, C. (2008). *What is a mortgage-backed security? The financial instrument that destroyed Bear Stearns*. Slate Magazine, March 17, 2008. Extraído de <http://www.slate.com/id/2186801/>, em 13/03/2009.

Notas

- ¹ Para ampliar ao máximo a extensão da oferta de empréstimos hipotecários, novas categorias de empréstimos foram criados. Entre eles, os NINJA loans (No Income No Job No Assets). Como o próprio nome diz, são empréstimos para quem não possui renda, emprego ou ativos.
- ² Trata-se de um dos maiores bancos de investimento estadunidense, com ampla gama de investimentos em títulos hipotecários, comprado rapidamente pelo *JP Morgan* com decisivo apoio do governo.
- ³ Duas grandes organizações quase-governamentais responsáveis pelo mercado estadunidense de hipotecas.
- ⁴ As quatro últimas instituições são grandes bancos de investimento.
- ⁵ Uma das maiores seguradoras do mundo.
- ⁶ Uma descrição apurada da cronologia da crise, sob uma perspectiva marxista, pode ser encontrada em Lapavistas (2009).
- ⁷ Estamos utilizando a impressão de 2008 da Editora Civilização Brasileira.
- ⁸ Alguns estudiosos marxistas afirmam que Marx nunca utilizou a expressão "capital financeiro" em sua obra. Harvey (1990) argumenta que "el propio Marx no uso el término, pero lego a la posteridad una serie de escritos no muy coherentes sobre el proceso de circulación de diferentes clases de capital-dinero. La definición del capital financiero que implica Marx es la de un tipo particular de proceso de circulación de capital que se centra em el sistema de crédito" (p. 287). Atentos a esta questão, procuramos seguir o conceito tal qual está na página 421 da referida edição.
- ⁹ Dinheiro está entendido aqui de acordo com o conceito utilizado por Marx (2008) e Hilferding (1985): dinheiro refere-se ao dinheiro-metálico; ao ouro.
- ¹⁰ "A existência de frações de capital em forma especificamente monetária, que devem obrigatoriamente existir como reservas ao lado do capital industrial propriamente dito. [...] é que constituem a base indispensável sobre a qual se desenvolve o crédito bancário" (Germer, 1996, p. 179).

- ¹¹ Capital produtor de juros também pode ser entendido como capital portador de juros ou simplesmente capital a juros.
- ¹² Como ficará claro mais adiante, estes "direitos" podem ser representados por ações (direito sobre uma parte da sociedade anônima, que garante regularmente dividendos), títulos públicos (direito sobre uma parte da receita pública, que garante rendimentos regulares), hipotecas (direito sobre um empréstimo realizado, que garante o retorno deste empréstimo), etc.
- ¹³ Carcanholo e Sabadini (2008) classificam dois tipos de capital fictício. O capital fictício de tipo 1 é aquele que duplica aparentemente a riqueza real, como é o caso das ações. O capital fictício de tipo 2 ocorre quando o valor de um título que representa uma riqueza real varia com independência do patrimônio sobre o qual ele representa. Assim, quando ocorre uma valorização especulativa das ações, ocorre criação de capital fictício de tipo 2.
- ¹⁴ Para Carcanholo e Nakatani (1999), embora títulos públicos e ações sejam capital fictício, existe uma diferença teórica entre o tipo de capital fictício constituído por cada um. Em seu argumento, as ações correspondem, até certo ponto, a um capital real. "Dentro de certos limites, seu valor tem uma correspondência real. Muitas vezes seu valor pode ser inferior ao do capital real que representam. Assim, podemos dizer que, pelo menos uma parte do capital fictício, corresponde à magnitude de capital real. O problema está em que seu valor cresce ou diminui por razões independentes, de maneira que parte dele pode ter existência puramente ilusória do ponto de vista da totalidade. Além disso, pode aparecer duplicado, triplicado etc. e aparece existindo ao lado do capital real como outro capital que se soma a este. Nessa medida é também, típica e inteiramente, capital fictício".
- ¹⁵ Por capital real, entende-se o capital-mercadoria e o capital produtivo, isto é, o capital na esfera da circulação e o capital na esfera da produção respectivamente.
- ¹⁶ Referindo-se aos títulos, ações, etc. Marx diz que "essa riqueza imaginária [...] expande-se com o desenvolvimento da produção capitalista" (Marx, 2008, p. 633).
- ¹⁷ Coincidentemente, ou não, trata-se de um período pouco antes ao fim do regime de Bretton Woods, que, de acordo com Lapavistas (2009), marca o início do processo de financeirização do capitalismo.
- ¹⁸ "Emprestadores" refere-se aos bancos detentores de hipotecas.
- ¹⁹ Tradução nossa.
- ²⁰ Para aumentar a credibilidade do processo de "empacotar" as hipotecas e vender as MBS, os bancos de investimento criam uma entidade juridicamente independente para realizar estas tarefas, mas sob seu controle, os *Special Purpose Vehicles* (SPV). Assim, tenta-se garantir uma maior segurança para o investidor.
- ²¹ Estes investidores podem ser investidores privados, fundos mútuos, fundos de pensão, companhias de seguro, bancos, ou qualquer outro agente atraído pelo investimento em MBS (White, 2004).

Mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil

Ana Carolina da Cruz Limaⁱ
João Policarpo Rodrigues Limaⁱⁱ

Resumo

O objetivo do artigoⁱ é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil entre 1996-2007. São analisados três Planos Plurianuais e a *PNDR*. A análise sugere que os *PPA's* e a *PNDR* são planos abrangentes e englobam questões fundamentais para o desenvolvimento do país. Porém, dada a prioridade à manutenção da estabilidade macroeconômica, os projetos que mais estimulariam as regiões menos desenvolvidas do país não foram implementados ou estão inacabados. A *PNDR* avança em termos de planejamento regional, pois evidencia a necessidade de pensar o desenvolvimento em suas múltiplas escalas espaciais e retoma sua discussão de forma mais centralizada. Todavia, ainda necessita de melhor direcionamento de suas propostas, visto que a aplicação das mesmas ainda possui viés local e favorece regiões já mais dinâmicas.

Palavras-chave: Planejamento Regional; Políticas Regionais; *PPA* e *PNDR*.

Classificação JEL : R50; R58.

1. Introdução

A análise do processo de desenvolvimento econômico de um país engloba, necessariamente, sua problemática regional. Um

ⁱ Doutoranda em Economia (CEDEPLAR/UFMG) – Bolsista *CNPq* – Correio eletrônico: ana_carolinaacl@yahoo.com.

ⁱⁱ Ph. D (Univ. de Londres) - Professor do Departamento de Economia/PIMES da UFPE e pesquisador *ID* do *CNPq*. Correio eletrônico: jprlima@ufpe.br.

conceito mais amplo de desenvolvimento, que considere questões sociais e econômicas, evidencia que é impossível para uma economia chegar a este estágio se há grandes disparidades de renda, emprego e oportunidades entre suas regiões e seus cidadãos. O mercado por si só não é capaz de evitar o surgimento destas disparidades (Perroux, 1967; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958), pelo contrário, pode contribuir para acentuá-las, o que evidencia a importância do papel desempenhado pelo Estado no processo de desenvolvimento econômico. No Brasil, durante seu período de desenvolvimento recente, o Estado foi o principal implementador e elaborador de políticas de desenvolvimento, viabilizando a instalação de importante parque industrial no país, sendo este o principal responsável pela dinâmica econômica nacional a partir de meados da década de 1960. Este papel durou até a década de 1980, quando a crise da dívida externa evidenciou a fragilização fiscal do Estado e as restrições ao crescimento, sendo estas acompanhadas pelo esvaziamento do papel do Estado na economia, tendência confirmada pelas reformas liberais implementadas no país na primeira metade da década de 1990. A partir deste período houve uma reconfiguração das políticas econômicas adotadas pelo Estado, que passaram a priorizar a estabilidade macroeconômica.

Por este motivo, as políticas de desenvolvimento regional, elaboradas pelo governo federal, sofreram profundas modificações: foram praticamente nulas nos anos 1980 e retomadas apenas na segunda metade da década de 1990, com a elaboração dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Contudo, é preciso destacar que a avaliação, qualitativa e quantitativa, destas políticas ainda é limitada, devido principalmente às dificuldades de mensurar os efeitos indiretos das medidas adotadas.

O objetivo deste trabalho é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil no período 1996-2007, destacando suas principais características e fragilidades. Para tanto são analisados três Planos Plurianuais (*Brasil em ação, Avança Brasil e Plano Brasil – Participação e Inclusão*) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (*PNDR*).

Para contextualizar a discussão, o processo de desenvolvimento recente do Brasil é analisado brevemente na segunda seção. Na

terceira seção discorre-se sobre as principais tendências mundiais em relação às políticas de desenvolvimento regional, no sentido de demonstrar em que direção os governos devem trabalhar para estimular, de forma mais consistente, o desenvolvimento de suas regiões menos dinâmicas. Na quarta seção são analisados os principais instrumentos de planejamento e desenvolvimento regional na esfera federal utilizados no período pós-1990 – Planos Plurianuais e *PNDR*, enfatizando as propostas direcionadas para a região Nordeste a título de exemplificação, visto que a mesma apresenta indicadores econômicos e sociais menos expressivos no contexto nacional. Em seguida são realizadas as considerações finais.

2. Desenvolvimento recente da economia brasileira e o papel desempenhado pelo Estado

O século XX marca uma época de profundas transformações na economia brasileira. Em um período relativamente curto, foi instalada no país uma estrutura industrial diversificada, simultaneamente à integração do mercado nacional, tendo este processo contado com participação ativa do Estado.

Até a década de 1930, o desempenho da economia nacional dependia quase que exclusivamente de suas exportações (*commodities* agrícolas), o que tornava o país dependente do mercado externo e, conseqüentemente, muito vulnerável às condições internacionais. Ao mesmo tempo, os problemas históricos de distribuição de renda e propriedade no país se agravavam, pois o modelo de desenvolvimento adotado (agroexportador) tinha como característica a concentração de recursos, naturais e financeiros, nas mãos dos empresários do setor exportador. A crise de 1929, aliada à superprodução das *commodities* agrícolas, “constituiu um momento de ruptura no desenvolvimento brasileiro”, ou seja, o esgotamento do modelo agroexportador evidenciou a necessidade de adotar medidas que visassem superar o subdesenvolvimento e os constrangimentos externos. O resultado foi a definição de um novo projeto nacional de desenvolvimento, que tinha como principal objetivo a industrialização do país.

O período subsequente (1930-60) foi fundamental para a industrialização do Brasil. O modelo de desenvolvimento adotado foi o de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que iniciou uma fase de forte avanço industrial, voltado para o mercado interno e com elevado grau de proteção em relação aos concorrentes externos (industrialização fechada). O auge da industrialização ocorreu durante o Plano de Metas no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), com altos níveis de crescimento do produto e ampliação/diversificação da estrutura industrial brasileira. Entretanto, o modelo ISI acentuava as contradições existentes na economia, pois os investimentos se concentravam no setor industrial e eram intensivos em capital/poupadores de mão de obra. Destaca-se o aumento da participação do Estado na economia, tanto no que diz respeito ao planejamento e financiamento, quanto ao investimento direto em infraestrutura e insumos básicos.

Nos anos 1960, a situação econômica do país se reverteu, como consequência dos desequilíbrios do período anterior: as taxas de crescimento e os investimentos diminuíram, acompanhados da aceleração da inflação. Em 1964, o Golpe Militar surge como solução para a instabilidade política (crise do populismo) e como pré-condição para a superação da crise econômica. No final deste ano foi implementado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como objetivo acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, aumentar o investimento e o emprego, corrigir a tendência ao desequilíbrio externo e atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais². Como resultado, entre 1968-73, o Brasil experimentou o chamado "Milagre Econômico", no qual foram verificadas as maiores taxas de crescimento do produto, com relativa estabilidade de preços, devido, principalmente, à ocupação da capacidade ociosa do período anterior e à recuperação mundial. A intervenção estatal foi significativa neste processo, via investimentos em infraestrutura, em empresas públicas e aumento da concessão de incentivos fiscais e financeiros. Neste período, também ocorreu a primeira onda de endividamento externo, com ampla entrada de recursos (excesso de liquidez internacional) e aumento da vulnerabilidade. Contudo, apesar de ter ocorrido uma pequena descentralização dos investimentos em favor das regiões (Nordeste,

principalmente) e dos setores (agrícolas) menos favorecidos, a concentração de renda ainda era vista como necessária para aumentar a capacidade de poupança, financiar o investimento e, conseqüentemente, o crescimento.

Na década de 1970, optou-se, mais uma vez, pela continuidade do desenvolvimento, com a implantação, em 1974, do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este consistia em uma estratégia de financiamento, ao mesmo tempo em que promovia um ajuste na oferta de longo prazo (para diminuir a necessidade de importar e aumentar a capacidade de exportar) e a manutenção do crescimento, redirecionando a atividade industrial para o setor de meios de produção. O Estado concentrou o plano em si e foi o principal agente das transformações, via empresas estatais e endividamento externo (estatização da dívida externa).

Foi na década de 1970 que ocorreu de forma mais intensa a descentralização espacial dos projetos de investimento devido principalmente às pressões pela modernização das regiões menos industrializadas, como destacado por Guimarães Neto (1995, p.17):

[...] apesar da grande heterogeneidade e desigualdade ainda existentes na economia brasileira, há, durante a década de 70, maior convergência das unidades federadas em torno da média nacional no que se refere ao produto Interno Bruto (PIB) por habitante, bem como se verifica desconcentração inter e intra-regional.

O Nordeste, por exemplo, experimentou uma rápida expansão industrial, com melhorias em seu parque industrial e diversificação da produção³. Todavia, este processo ocorreu de forma concentrada e seletiva, tanto do ponto de vista setorial quanto espacial (Affonso e Silva, 1995; Guimarães Neto, 1995; Diniz, 2001), e o centro de decisões dos grandes grupos econômicos existentes no país continuou concentrado no Sudeste, onde as estratégias eram definidas.

Alguns fatores foram essenciais para a desconcentração da atividade produtiva: a desaceleração da economia mundial, que atingiu de forma mais intensa as regiões mais industrializadas do país; as deseconomias de aglomeração nestas mesmas regiões; e a ação estatal, que impulsionou o surgimento de vantagens locais e a possibilidade de exploração de recursos naturais em novas áreas do país, graças ao investimento em infraestrutura de comunicações e

transportes, e às suas políticas setoriais e de desenvolvimento regional, que consistiam em incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelos órgãos regionais de desenvolvimento (Superintendências – Sudene e Sudam – e Bancos de Desenvolvimento Regional – Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, etc.).

Embora a atuação do Governo Brasileiro não tenha sido estrategicamente planejada, tendo contado, inclusive, com políticas macroeconômicas, setoriais e espaciais frequentemente contraditórias, não se pode deixar de enfatizar a importância do mesmo para o processo de desconcentração. Em outras palavras, no Brasil, o Estado assumiu, por várias razões, função central na promoção do desenvolvimento econômico. Essa intervenção deu-se na forma da criação de empresas estatais em setores estratégicos (bens intermediários; infraestrutura de transportes, energia elétrica; exploração de petróleo; siderurgia; etc.), que não foram ocupados pelo setor privado, nacional (inexistência de recursos em volume suficiente) e internacional (falta de atratividade). Além disso, o Estado criou agências de desenvolvimento para promover setores específicos, bem como instituições financeiras para gerar o aporte de recursos necessários ao investimento. Como destacado por Gremaud *et al* (2002, p. 208): “[...] o Estado assumiu uma função estruturante do desenvolvimento, que não fazia parte de suas funções clássicas, uma vez que o desenvolvimento era visto como uma consequência da atuação do mercado”. Além disto, em relação ao sistema tributário brasileiro, visto como instrumento manejado pelas autoridades governamentais para viabilizar determinados objetivos, econômicos e sociais, no período 1964/1988, observa-se grande centralização fiscal.

Com o segundo choque do petróleo em 1979 e a reversão das condições de financiamento internacional (elevação das taxas de juros e, mais tarde, o rompimento completo do fluxo de recursos voluntários para os países em desenvolvimento), observa-se a piora da situação fiscal do Estado brasileiro (redução da base tributável, aumento das transferências, etc.), traduzida em desequilíbrios externos e pressões inflacionárias. Por estes motivos, as atenções do governo voltaram-se à necessidade de gerar superávits comerciais para fazer frente aos serviços da dívida externa e ao controle da inflação. Os anos seguintes foram marcados pela redemocratização do país e por grandes

oscilações nas taxas de inflação e no produto real, com a adoção de uma política econômica que tinha como objetivo principal a estabilização dos preços, acompanhada da diminuição dos gastos públicos (principalmente investimentos), aumento da taxa de juros interna e restrição ao crédito. Assim, o Estado deixou de ser o principal financiador e implementador das políticas de desenvolvimento regional, preocupando-se principalmente com questões de política econômica, ou seja, a crise da dívida da década de 1980 enfraqueceu a intervenção produtiva do Estado, reduzindo sua capacidade de implementar políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento regional. O gasto social público tornou-se mais descentralizado, com Estados e municípios assumindo parcela cada vez mais significativa dos mesmos, movimento que foi confirmado pela Constituição Federal de 1988 (aumentou a autonomia dos Estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, incidentes sobre as operações internas).

A economia brasileira chegou à década de 1990 em uma situação não muito favorável, devido, principalmente, às políticas de ajustamento interno e externo do período anterior, que, aliadas às restrições externas, terminaram por consolidar a necessidade de promover reformas na economia. Estas, por sua vez, foram influenciadas por uma visão ortodoxa e seguiram as instruções do “*Consenso de Washington*”: liberalização financeira e comercial e desregulamentação da economia. A adoção das políticas liberais sugeridas pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) iniciou um intenso processo de liberalização da economia nacional, acompanhado da estabilização de preços, via Plano Real, e do esvaziamento da intervenção estatal na economia (política do Estado mínimo), com redução dos mecanismos de políticas de desenvolvimento regional elaborados pelo Governo Central. Estes fatos, desestimularam, em alguma medida, o processo de desconcentração da atividade industrial⁴, e deixaram praticamente a cargo dos Estados a responsabilidade pela aplicação de políticas de desenvolvimento local. A disputa por investimentos produtivos (principalmente por Investimento Externo Direto – IED) entre as unidades federadas, via concessão de incentivos fiscais, tornou-se o

principal instrumento de política econômica, com valorização excessiva do desenvolvimento local, em detrimento das demandas nacionais, promovendo, assim, um desenvolvimento com baixos níveis de integração. Este fenômeno, conhecido como guerra fiscal, tem se intensificado nos últimos anos, o que abriu espaço para a discussão tanto dos possíveis benefícios e/ou prejuízos que o mesmo pode trazer para os Estados, em particular, e para o país como um todo, quanto para a ausência de mecanismos nacionais de desenvolvimento regional (Lima, 2008; Varsano, 1997; Prado, 1999).

3. Políticas de desenvolvimento regional: tendências mundiais

A existência de disparidades regionais não constitui um fenômeno exclusivo da economia brasileira. Em todo o mundo, inclusive em países desenvolvidos, podem ser verificadas regiões com diferentes níveis de renda e, por isso, foi, e ainda hoje é possível observar a adoção de políticas regionais em várias situações. Mesmo países como os EUA, que defendem com veemência, principalmente no período pós-1990, a adoção de políticas liberais e a ausência da ação direta do governo na economia, realizam intervenções sempre que julgam necessário, com o intuito de reduzir as disparidades espaciais (Galvão, 1998).⁵ Segundo Gomes (1993: 52):

“Definitivamente, a intervenção é regra absoluta. Pode ser que a extensão dessa intervenção esteja se tornando menor, sob a influência das ideias neo-liberais. Mas não parece, de forma nenhuma, provável que os governos deixem de intervir nos mercados, num futuro previsível, visando perseguir objetivos regionalmente definidos”.

3.1 Instrumentos de Política Regional

As disparidades regionais têm efeitos sobre os padrões de desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar de parte de sua população. Logo, políticas direcionadas para a redução das mesmas, quando bem concebidas e implementadas, podem estimular a

economia nacional (aumento da renda e do bem-estar), sem impor custos adicionais para a sociedade e para as regiões mais desenvolvidas, que poderão ser beneficiadas pela redução da pobreza nas áreas mais atrasadas do país, como, por exemplo, o aumento do mercado consumidor (Galvão, 1998).

No caso dos países desenvolvidos (EUA, Japão e países europeus, inclusive no âmbito da União Européia), os instrumentos de política regional mais utilizados, isoladamente ou em conjunto, estão relacionados à constituição de fundos nacionais para a construção de infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações) e concessão de empréstimos favorecidos à iniciativa privada (prazos, taxas e garantias); incentivos fiscais, financeiros e auxílios diretos ao capital, ao trabalho e ao investimento; realocização de plantas industriais; desenvolvimento de novos produtos; abertura de novos mercados; e controle locacional nas áreas congestionadas. O objetivo principal destes instrumentos é estimular a coesão interna destas localidades e não meramente aumentar seus indicadores individuais, visto que este é um fator fundamental para a integração do mercado nacional. Em geral, o setor que mais recebe atenção das políticas regionais é o industrial, principalmente seus gêneros dinâmicos e de maior potencial tecnológico, dados os seus possíveis efeitos de encadeamento. Nestes países é possível observar o estímulo às atividades de alta tecnologia (intensivos em conhecimento), processamento de informações e serviços especializados para a indústria, setores com grande potencial de crescimento nas economias modernas.

Devido às mudanças tecnológicas ocorridas nos últimos anos, as pequenas e médias empresas têm recebido maior atenção das políticas regionais, pois as mesmas se revelaram mais propensas à inovação e mais maleáveis às mudanças estruturais, o que lhes concedeu papel estratégico no desenvolvimento regional. Além disso, o avanço dos meios de comunicações, de processamento de dados e dos transportes, permitiu que a produção e assimilação de novas tecnologias se tornassem, em determinado grau, menos dependentes de localizações específicas. Contudo, isso não exclui a importância das aglomerações para o desenvolvimento de diversas atividades produtivas, visto que a

existência das mesmas proporciona um ambiente favorável ao debate e à troca de informações.

No caso dos países em desenvolvimento, com exceção do Chile que procurou estimular as vantagens comparativas locais, os principais instrumentos utilizados para impulsionar a dinâmica de regiões mais atrasadas são os incentivos fiscais e financeiros, também concentrados no setor industrial. Entretanto, apesar das possibilidades de produção em setores de maior intensidade tecnológica, criadas pela mudança do paradigma tecnológico mundial, os setores objeto das políticas regionais nestes países pertencem primordialmente aos gêneros tradicionais da indústria (têm menores resultados em relação à atração de empreendimentos complementares). Os gêneros dinâmicos também receberam incentivos, mas em uma proporção bem menor.

O porquê desta divisão de setores estimulados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento está relacionado a uma série de fatores, dentre os quais pode-se destacar a adoção de políticas liberais nos países em desenvolvimento desde fins da década de 1980, cuja preocupação primordial era a estabilização monetária e o ajuste fiscal. Assim, apesar das vantagens oriundas com o processo de globalização, como a abertura de mercados consumidores externos e a possibilidade de adquirir, a determinado preço, novas tecnologias, os países em desenvolvimento não puderam aproveitá-las por completo, dado o esvaziamento do papel do Estado na economia, além das barreiras não-tarifárias impostas pelos países desenvolvidos.

Uma visão mais equilibrada reconhece o papel que o governo pode desempenhar na economia, que inclui tanto a regulamentação quanto o fornecimento de serviços públicos, como saúde e educação. Segundo Stiglitz (2002), dois casos de desenvolvimento bem-sucedido, o dos EUA e o do Leste Asiático, fornecem provas da importância da política governamental. No caso do Leste Asiático, ele afirma que:

"[...] esses países perceberam que o que os separava das nações mais desenvolvidas não era uma simples defasagem de capital, mas uma defasagem de conhecimento, e trabalharam com afinco e com êxito para introduzir a tecnologia moderna em suas sociedades. Hoje, em muitas áreas, eles se encontram na linha de frente (Stiglitz, 2002, p. 347)."

Embora não seja razoável defender o protecionismo generalizado, também não se pode deixar de reconhecer que as reformas liberais não foram capazes de reduzir, em grande escala, as desigualdades entre regiões. Na verdade, as políticas regionais, quando bem elaboradas, podem integrar uma estratégia mais abrangente de gestão econômica capaz de produzir crescimento e estabilidade, o que transcende os interesses das regiões atrasadas. Além de serem essenciais para o crescimento de longo prazo.

3.2 Novas Perspectivas para as Políticas de Desenvolvimento Regional

A globalização, a reestruturação produtiva e as novas exigências tecnológicas estão criando a necessidade de novas alternativas e enfoques para as políticas de desenvolvimento regional. Com isso, a intervenção pública no espaço nacional deve estar voltada para dotar as regiões e as firmas que nelas operam, de um ambiente econômico e institucional mais favorável, capaz de torná-las mais ágeis, flexíveis e eficientes na busca e no desenvolvimento de suas vantagens competitivas.

Dunford (2007) evidencia a necessidade da intervenção estatal e defende a adoção de políticas de desenvolvimento regional, uma vez que o desenvolvimento econômico é essencialmente desigual e tem consequências distributivas bastante adversas (os núcleos urbanos se organizam hierarquicamente no espaço e ocupam parte relativamente pequena do território). Assim, ao contrário das recomendações dos teóricos neoclássicos, segundo os quais só há espaço para política regional quando os mecanismos de mercado falham (caso contrário há convergência de renda entre regiões), e baseado nas teorias recentes sobre o crescimento endógeno, que têm sua origem na Teoria da Causação Circular Cumulativa (Myrdal, 1957), este autor ressalta a possibilidade de aumento das disparidades territoriais em termos de renda *per capita*, levantando a questão da importância das políticas regionais. Se os mecanismos que ampliam as disparidades têm efeitos diretos negativos sobre o bem-estar social, esta é uma importante

justificativa para um desenvolvimento regional mais equânime e para as políticas regionais.

Seriam quatro as principais justificativas para a aplicação de políticas regionais, consideradas a partir dos impactos que os mecanismos de mercado têm sobre o desenvolvimento e as disparidades espaciais:

(i) a necessidade de mecanismos de estabilização para as economias regionais se ajustarem a choques adversos (as políticas regionais oferecem um meio para lidar com a estabilização, sustentando as atividades econômicas nas áreas mais afetadas);

(ii) a existência de falhas de mercado e de coordenação relacionadas às deseconomias e aos elevados custos sociais e de infraestrutura de uma concentração da população e de empregos nas áreas desenvolvidas e, ainda, os altos custos sociais do despovoamento de áreas economicamente desvantajosas (são necessárias medidas para conter o crescimento de centros super-desenvolvidos e a migração, assegurando um desenvolvimento mais equilibrado);

(iii) a necessidade de redistribuir os ganhos associados às sucessivas etapas do processo de integração nacional (equidade, crescimento e bem-estar), reforçando a coesão nacional. As disparidades entre indivíduos e famílias podem ser contrabalançadas à medida que coincidem com as disparidades espaciais. Nesta situação, enfrentar as disparidades espaciais poderia trazer uma importante e eficiente contribuição para o combate às disparidades sociais; e

(iv) a necessidade de reestruturação das condições econômicas e das estruturas de governança, ou seja, do ambiente institucional (*institutional thickness*), para estimular o desenvolvimento sustentado e o crescimento do bem-estar nas áreas menos desenvolvidas (a União Européia, por exemplo, utiliza esta abordagem do lado da oferta no processo de elaboração das políticas regionais, com o intuito de acelerar a reestruturação de longo prazo de regiões deprimidas).

Assim, “as estratégias de desenvolvimento regional deveriam envolver a identificação e a implementação de um modelo de desenvolvimento equitativo, que não seja visto em termos neoliberais como um *trade-off* com a eficiência” (Dunford, 2007, p. 53). A análise

conjunta do crescimento e sua distribuição é de grande importância, pois permite que sejam identificadas as ligações entre crescimento (um meio para alcançar uma finalidade) e bem-estar (a finalidade do desenvolvimento econômico).

Neste sentido, é preciso criar um ambiente favorável à atração de investimentos nas áreas de menor dinamismo do país, desenvolver e fortalecer instituições que aumentem a capacidade de inovação de sua base econômica (por exemplo, agências regionais de desenvolvimento) e que propiciem maior grau de integração espacial dentro e entre as regiões do país, ou seja, o ambiente institucional deve ser favorável à coesão interna. Para tanto é indispensável o investimento em infraestrutura física e social (estradas, aeroportos, portos, saneamento, educação, saúde, habitação, qualificação do trabalhador, etc.), a criação de parques e incubadoras industriais e de pesquisa (pré-requisitos fundamentais à atração de indústrias intensivas em conhecimento), bem como estimular a diferenciação de produtos, novas redes de comercialização, a produção e assimilação de novas tecnologias, para elevar a eficiência produtiva e a competitividade das regiões menos desenvolvidas do país. O governo deve desempenhar um papel muito mais qualitativo, que é o de liderar e facilitar processos de mudanças; criar, apoiar e fortalecer organizações engajadas na promoção do crescimento econômico e social; e coordenar e implementar programas de desenvolvimento em todas as esferas territoriais – nacional, regional e local.

Se países desenvolvidos, que possuem problemas regionais menos intensos, aplicam políticas regionais, muitas vezes abrangentes, por que os países em desenvolvimento não devem elaborá-las e implementá-las? Estes, mais apropriadamente, precisam adotar uma postura em defesa de um regime mais equilibrado, que funcione não apenas para os ricos dentro do país, mas para todos. Porém, para tanto “tais países precisam escolher seu próprio rumo, livres dos mantras simplistas que desempenharam um papel tão central no direcionamento da política econômica da América Latina na última década” (Stiglitz, 2002, p. 355).

Assim, evidenciadas as justificativas para a adoção de políticas regionais e as transformações no papel do Estado, percebe-se que o fazer política regional torna-se ainda mais complexo, inclusive porque

o capital tem sua própria lógica espacial. Ao mesmo tempo a avaliação destas políticas torna-se instrumento fundamental para auxiliar a coordenação estatal e permitir a efetiva condução de políticas. No Brasil, especialmente nos anos recentes, há um grande esforço nas tentativas de avaliação de programas sociais, contudo, há uma lacuna em relação à avaliação de políticas públicas específicas para o território, apesar dos grandes conjuntos de instrumentos e políticas de desenvolvimento regional já implementados (desde a década de 1950 por meio das Superintendências Regionais de Desenvolvimento, etc.) e do grande volume de recursos envolvidos nestas operações. Em geral, os instrumentos de monitoramento e de avaliação no país são insatisfatórios, tanto qualitativa quanto quantitativamente. O objetivo deste trabalho é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil entre 1996 e 2007, destacando suas principais características e fragilidades.

4. Instrumentos nacionais de políticas de desenvolvimento regional

Como destacado anteriormente, o Estado desempenhou papel fundamental no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira. Os principais planos que impulsionaram a dinâmica econômica nacional foram elaborados, planejados e implementados pelo setor público (Plano de Metas e II PND), ainda que a participação do capital privado fosse indispensável à consecução dos objetivos propostos. Este papel de interventor direto perdurou até meados da década de 1980, quando a crise da dívida externa tornou evidente a necessidade de reformas na economia nacional. Estas reformas, iniciadas ainda nos anos 1980 e consolidadas na década de 1990, tiveram como base as teorias econômicas neoliberais e introduziram uma série de mudanças na economia brasileira.

Em relação à ação estatal, os anos 1990 marcam um período de diminuição da participação direta do governo na economia em prol de uma função mais reguladora. Os planos de desenvolvimento elaborados a partir de então deram espaço a um novo tipo de

planejamento, que põs o Estado como facilitador do setor privado. É justamente neste período que surgem os Planos Plurianuais (PPA's), nos quais são estabelecidas as metas de médio prazo da administração pública federal de forma regionalizada.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, são aqui analisados os três planos vigentes entre 1996 e 2007, dando ênfase às propostas elaboradas para estimular a dinâmica da região Nordeste, a menos desenvolvida do país. Além dos PPA's, também é analisada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atual política de estímulo à dinâmica das regiões brasileiras.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabelece importantes instrumentos de combate às disparidades regionais, a saber os Fundos Constitucionais de Financiamento (das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e as Transferências Constitucionais, particularmente os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios e do Distrito Federal (FPM).

O objetivo dos Fundos Constitucionais é promover o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões beneficiárias (aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda), por intermédio de programas de financiamento a taxas de juros que variam em função do porte dos tomadores de empréstimos (pessoas físicas e/ou jurídicas, firmas individuais ou associações e cooperativas de produção); projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas têm tratamento preferencial no âmbito destes fundos, bem como atividades que utilizem matéria-prima e mão de obra locais de forma intensiva e que produzam alimentos básicos para a população.

As Transferências Constitucionais representam um mecanismo fundamental para amenizar as disparidades regionais, visto que constituem importante instrumento de redistribuição da renda nacional (promovem a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para regiões menos desenvolvidas do país). Além disso, a ausência de instrumentos nacionais de políticas de desenvolvimento regional concedeu às mesmas importante papel para a manutenção e/ou estímulo da dinâmica econômica local, visto que em muitos casos, estas transferências representam a principal fonte de

recursos da unidade sub-nacional (estes fundos contribuem significativamente para a composição das receitas de alguns Estados e municípios).

Apesar da importância destes instrumentos para o combate às disparidades regionais no país, os mesmos não serão analisados neste trabalho, visto que sua natureza é essencialmente diferente das propostas de políticas elaboradas fora do âmbito da Constituição Federal⁶. Em outras palavras, o que pretende-se evidenciar no artigo é o esvaziamento do planejamento regional no período pos-1980, cuja retomada aparece de forma bastante tímida em meados dos anos 1990 com os Planos Plurianuais. O objetivo é ressaltar que estes planos reconhecem a necessidade de haver políticas de desenvolvimento regional, mas as mesmas não chegam a ser implementadas/operacionalizadas. O foco da análise são as propostas de políticas vigentes entre 1996 e 2007 e não os instrumentos existentes para combater as disparidades regionais, que, a propósito, foram criados ainda no final da década de 1980 e possuem força de lei (análise de políticas *versus* análise de instrumentos). A preocupação regional parece ser retomada de forma mais consistente apenas em 2007 com a instituição da *PNDR*, todavia, de forma ainda bastante limitada.

É preciso destacar que os Fundos Fiscais de Investimentos das regiões Norte e Nordeste (Finam e Finor, respectivamente), criados na década de 1970 e administrados pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Sudam e Sudene), também não serão analisados neste trabalho, apesar de representarem estímulos significativos para o investimento produtivo nas respectivas regiões. O motivo é o mesmo aplicado aos Fundos e às Transferências Constitucionais. Além disso, é preciso destacar que o papel desempenhado pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento no período analisado foi extremamente inexpressivo. As mesmas foram extintas em 2001, transformadas em Agências de Desenvolvimento em 2002 e reimplantadas como autarquias em 2007, entretanto, as mesmas não operacionalizaram medidas dignas de registro no combate às disparidades regionais no período em análise. Ou seja, se nas décadas de 1960-80 as mesmas limitavam-se a coordenar as políticas de incentivos fiscais e financeiros do governo federal, administrando a aplicação destes por parte da iniciativa privada, sem implementarem efetivamente medidas de mudanças estruturais nas

respectivas regiões objeto de políticas, muito menos o fizeram agora. Este fato, obviamente, teve reflexos expressivos no planejamento regional, que foi inexpressivo no período, limitando-se à intenções de políticas e nunca à operacionalização das mesmas.

4.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (*PPA*) estabelece os programas e projetos de médio prazo das ações do governo brasileiro, conforme artigo 165 da Constituição Federal. Leis de iniciativa do Poder Executivo instituem o *PPA*, no qual são estabelecidos, de forma regionalizada, os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O *PPA* é elaborado pelo Governo Federal por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento e é aprovado pelo Congresso Nacional. Desde sua exigibilidade, foram aprovados quatro *PPA*'s. Aqui serão discutidos os seguintes planos: *Brasil em Ação* (1996-1999), *Avança Brasil* (2000-2003) e *Plano Brasil – Participação e Inclusão* (2004-2007).

4.1.1 PPA 1996-1999: Brasil em Ação

O Programa *Brasil em Ação*, instituído pela Lei nº 9.276, de 09 de Maio de 1996, teve como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços conquistada pelo Plano Real. O principal objetivo do plano era remover os obstáculos à consolidação do Real, à retomada do crescimento e ao progresso econômico e social da população. O plano estabelecia três estratégias de ação para o período 1996-1999:

i) *Construção de um Estado moderno e eficiente*: consolidar o processo de saneamento das finanças públicas; descentralizar as políticas públicas para Estados e Municípios; aumentar a eficiência do gasto público; reformular os organismos de fomento regional; aprofundar o programa de desestatização (principalmente nos setores de telecomunicações, energia elétrica e mineração); e reformular a

ação reguladora do Estado. Para alcançar estes objetivos seria preciso aprovar uma série de reformas de natureza constitucional, legal e administrativa, que deveriam remover os entraves à competitividade e estimular a redução do "Custo Brasil";

ii) *Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais*: estimular as potencialidades regionais, com o uso racional e sustentado dos recursos; fortalecer a infraestrutura das regiões menos desenvolvidas; criar novas oportunidades de emprego; reduzir os custos de produtos de primeira necessidade; ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde; melhoria educacional (principalmente no ensino básico fundamental); melhorar as condições de vida, trabalho e produtividade no campo e nas aglomerações urbanas críticas; erradicar a miséria e a fome; e

iii) *Competitividade e Modernização Produtiva*: a modernização da estrutura produtiva do país deveria ser obtida pela consolidação da abertura da economia (políticas de abertura comercial, desregulamentação e defesa da concorrência), qualificação da mão de obra e flexibilização das relações trabalhistas. Já a inserção competitiva exigia a ampliação e modernização da infraestrutura, a redução do "Custo Brasil", o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional e a inovação tecnológica.

A partir destas estratégias e diretrizes foram analisados e estruturados os projetos e ações que seriam implementados ou apoiados pelo governo no período de vigência do PPA, de acordo com os seguintes grupos temáticos: infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações); recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social (previdência e assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho); cultura, desporto, justiça, segurança e cidadania; Estado e Administração Pública; Defesa Nacional.

De forma geral, o planejamento governamental foi redirecionado, privilegiando as parcerias entre as ações da União, dos Estados e municípios e do setor privado, o que concedeu às parcerias público-privadas papel determinante no programa do governo. O PPA sinalizou que alguns empreendimentos não se viabilizariam se

dependessem apenas de recursos da União ou das empresas estatais federais devido à necessidade de manter o controle das contas públicas e ao processo de desestatização. A elevação dos níveis de investimentos no país no período dependeria, principalmente, da maior presença da iniciativa privada na recuperação da infraestrutura e ampliação dos serviços públicos básicos.

Dentro do conjunto de projetos e ações previstos no *PPA*, alguns foram classificados como prioritários devido aos efeitos dinamizadores sobre outros projetos, públicos e privados. Parcela predominante desse conjunto estava voltada para a eliminação de gargalos ao crescimento e à melhoria da eficiência do sistema econômico, incluindo empreendimentos que reduzissem o "*Custo Brasil*". A escolha dos projetos atendeu à lógica dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, delineada no plano, que indicava os principais entraves regionais, e levou em conta a existência de projetos em andamento, alguns praticamente paralisados, para garantir a racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Apenas para exemplificar, entre os projetos elaborados para estimular a dinâmica da região Nordeste, a menos desenvolvida do país, destacam-se: Hidrovia do São Francisco; Porto de Suape; Ferrovia Transnordestina; consolidação do corredor Nordestino (sistema multimodal de transporte para reduzir o custo do frete e os dispêndios com manutenção das rodovias); políticas de recursos hídricos para o Semi-Árido brasileiro (ampliar a produção irrigada e o armazenamento de água); incentivo aos pólos agroindustriais no Nordeste; recuperação econômica da região cacaujeira; recuperação da indústria sucroalcooleira do Nordeste; desenvolvimento de programas regionais integrados de turismo (por exemplo, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR). Note-se que já estava prevista no plano *Brasil em Ação* a construção de uma refinaria no Nordeste.

4.1.2 PPA 2000-2003: Avança Brasil

O programa *Avança Brasil* foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21 de Julho de 2000. Suas diretrizes estratégicas destinavam-se a

consolidar a estabilidade econômica; promover o desenvolvimento sustentado, gerando empregos e oportunidades de renda; combater a marginalização social e a pobreza; consolidar a democracia e defender os direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. A meta era construir um novo modelo de desenvolvimento, para melhor atender as necessidades básicas do cidadão e distribuir os frutos do crescimento econômico.

O principal desafio era crescer de forma sustentada, mantendo a estabilidade econômica. A ideia vigente era que apesar dos sacrifícios exigidos, o controle da inflação era condição indispensável para permitir um salto do Brasil rumo ao desenvolvimento e para preservar os ganhos sociais obtidos pelo Plano Real. Como, no longo prazo, a estabilidade só estará garantida se houver um efetivo ajuste fiscal, o governo comprometeu-se a trabalhar de forma permanente para adequar as despesas às receitas disponíveis. Os programas voltados para a melhoria da arrecadação tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a gestão integrada do PPA e dos Orçamentos, permitiriam um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

A preocupação com a redução do "Custo Brasil", já destacada no programa *Brasil em Ação*, continuava em pauta, visto que esta redução aumentaria a competitividade sistêmica da economia. Para tanto era preciso ampliar a reforma econômica (acelerar o Plano Nacional de Desestatização – PND) e articular novas fontes de financiamento para os programas do governo. O estabelecimento de parcerias entre Governo Federal, Estados, municípios, organismos internacionais, organizações não-governamentais e empresas privadas era necessário para viabilizar a execução dos programas propostos, dada a insuficiência do Governo Federal para financiar, isoladamente, todos os investimentos estratégicos para o desenvolvimento.

Em relação às políticas de desenvolvimento regional, o *Avança Brasil*, por intermédio do estudo dos *Eixos de Integração e Desenvolvimento*, elaborou uma carteira de oportunidades de investimentos para um período de oito anos, com o objetivo de descentralizar o desenvolvimento do país, organizando espacialmente as ações e os empreendimentos previstos no plano. Os principais programas elaborados para estimular a dinâmica das macrorregião

seguiam a mesma lógica do *PPA* 1996-99, destacando a elaboração de programas destinados a áreas específicas, como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste.

Este programa, previsto para o período 2000-2003, caracterizou-se pelo fomento às atividades produtivas, por intermédio do financiamento de projetos industriais e agrícolas; apoio ao pequeno produtor rural; e capacitação de recursos humanos para o planejamento e gestão do desenvolvimento. Entretanto, a extinção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), por meio da Medida Provisória nº 2.145, em 02 de maio de 2001, as alterações promovidas no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), a posterior recriação da Sudene, ainda não estruturada, e o contingenciamento dos recursos financeiros do FNE (média de 45%), principais articuladores do programa, constituíram-se nas principais causas de sua baixa implementação.

4.1.3 PPA 2004-2007: Plano Brasil – Participação e Inclusão

O *Plano Brasil – Participação e Inclusão*, instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004, considerava que os principais problemas nacionais a serem enfrentados eram a concentração de renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimento dos trabalhadores. Para superar estes problemas seria preciso crescer de forma sustentável, gerando riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do país. Os principais objetivos e desafios do plano foram relacionados da seguinte forma:

i) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais: combater a fome; ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza (Fome Zero, Bolsa Família); promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência); ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população; promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; melhorar a qualidade de vida da população; promover a redução das

desigualdades raciais e de gênero; promover a inclusão digital, garantindo a formação crítica dos usuários;

ii) *Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades sociais*: ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo; promover a informação/formação profissional e regular o mercado de trabalho; fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural; coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa; impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável; reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local); melhorar a gestão e a qualidade ambiental, promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais; ampliar a participação do país no mercado internacional; incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora; e

iii) *Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia*: garantir os direitos humanos; respeitar a diversidade das relações humanas; garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas; combater a corrupção; democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

O plano não deixou de considerar a importância da manutenção da estabilidade macroeconômica em suas três dimensões (externa, fiscal e de preços), para o alcance de um modelo de desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de adotar políticas internas e externas que ajudassem a reduzir o "risco-país".

Em relação à política regional, a ideia era privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do país, potencializando suas vantagens e reduzindo as disparidades inter e intra-regionais. A integração competitiva do território nacional passaria pela coordenação e pelo investimento seletivo em infraestrutura, atacando os gargalos em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos, obstáculos à valorização das complementaridades inter-regionais. Caberia ao Governo Federal, articulado às esferas sub-nacionais, definir o conjunto de projetos prioritários que assegurassem uma distribuição equilibrada do crescimento econômico e social nas macrorregiões. A estratégia regional contemplaria, em especial, as

potencialidades econômicas do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste. Assim, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), especificada a seguir.

4.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁷

O Ministério da Integração Nacional (MI), por intermédio da Secretaria de Políticas Regionais (SRD), elaborou, no âmbito do PPA 2004-2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Seu principal objetivo é reduzir as disparidades de nível de vida entre as regiões brasileiras, mediante a ativação dos potenciais de desenvolvimento de cada região, orientando os programas e ações federais no território nacional. A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007.

Os objetivos específicos da PNDR são: i) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; ii) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; iii) fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, ampliando a participação social; e iv) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade sócio-econômica, ambiental e cultural do país.

A primeira etapa do processo de elaboração da PNDR foi realizar um mapeamento da realidade sócio-econômica brasileira a partir de dados dos censos demográficos de 1991 e 2000 (IBGE) e do Produto Interno Bruto (PIB) municipal entre 1990 e 2002 (IPEA). As variáveis utilizadas permitiram identificar características da população em termos de distribuição geográfica, rendimento médio (ajustado pelo poder de compra), nível educacional e variações das taxas de crescimento do PIB *per capita*, bem como auxiliaram na definição da tipologia das regiões e na identificação das respectivas áreas prioritárias da PNDR, a saber:

(i) microrregiões de *alta renda*: são aquelas cujo rendimento médio domiciliar é mais elevado do que a média nacional,

independente das atuais taxas de variação do PIB. Estão localizadas principalmente nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e em algumas microrregiões metropolitanas das regiões Norte e Nordeste. Não estão entre as microrregiões prioritárias para a *PNDR*, pois possuem recursos suficientes para estimular a dinâmica local;

(ii) microrregiões *dinâmicas*: possuem baixo rendimento domiciliar *per capita*, mas taxas recentes de crescimento do PIB positivas. Localizam-se predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nas regiões Sul e Sudeste representam pequena parcela das microrregiões;

(iii) microrregiões *estagnadas*: têm rendimento domiciliar *per capita* médio, mas variações praticamente insignificantes nas taxas de crescimento do PIB nos últimos anos, em geral porque já vivenciaram um período de expansão mais expressivo (possuem estruturas sócio-econômica e de capital social sólidas). Estão distribuídas em todo o território nacional, mas principalmente nas regiões Sul e Sudeste e em parte na região Centro-Oeste; e

(iv) microrregiões de *baixa renda*: possuem baixo rendimento domiciliar *per capita* e taxas de variação do PIB inexpressivas (combinam pobreza e fragilidade da estrutura produtiva regional). Concentram-se nas regiões Norte e Nordeste e são consideradas áreas prioritárias para a atuação da *PNDR*.

A partir destas observações concluiu-se que a *PNDR* deve atuar em diversas escalas territoriais, pois o problema regional do Brasil não se limita apenas ao baixo dinamismo das regiões Norte e Nordeste em relação às regiões Sul e Sudeste (não é apenas uma questão macrorregional). As disparidades regionais existem nas mais variadas escalas espaciais, visto que mesmo nas regiões mais dinâmicas do país existem diferenciações intra-regionais expressivas. Além disso, é preciso articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no território nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Assim, a *PNDR* evidencia a importância de investir não apenas em áreas dinâmicas, mas também em áreas periféricas, pois as mesmas podem ser bem sucedidas na mobilização interna, estimulando a renda e as condições de vida da população. Além disso, estes investimentos são essenciais para conter os fluxos migratórios e

evitar o aumento do congestionamento e de seus efeitos negativos nos grandes centros urbanos. A *PNDR* introduz um novo horizonte para as Políticas de Desenvolvimento Regional no qual a cooperação entre as diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal) é essencial para garantir o desenvolvimento inclusivo de longo prazo. É uma estratégia alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial, predominantes no cenário nacional nos últimos anos.

Na escala macrorregional há os planos de desenvolvimento regional (Plano Amazônia Sustentável – *PAS*; Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – *PDNE*; Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste – *PDCO*), o Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e as propostas de criação de novas superintendências de desenvolvimento.

Na escala sub-regional há três planos específicos para as áreas especiais de planejamento: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (*Conviver*), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (*PDSA*) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (*Pdff*). Destacam-se ainda os seguintes programas nesta escala de intervenção: o Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres (*Produzir*), o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (*Promeso*) e o Programa de Promoção e Inserção de Sub-regiões (*Promover*).

Os instrumentos de financiamento utilizados pela *PNDR* são variados e têm origem no Orçamento da União (dotações alocadas para os programas da MI) e dos entes federativos (contrapartidas estaduais e municipais necessárias à execução dos programas), nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO), de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE) e nos incentivos fiscais. Além disso, a *PNDR* evidencia a necessidade de criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (*FNDR*), composto por recursos federais, estaduais e privados, devido à desproporção existente entre a dimensão das disparidades regionais no país e o fluxo de recursos disponível. Sem o mesmo não será possível observar resultados expressivos no combate às disparidades regionais, o que comprometerá a estratégia de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

4.3 Algumas considerações sobre as propostas de políticas de desenvolvimento regional

Os *PPA's* preconizavam/sugeriam a adoção de medidas que melhorassem a situação econômica e social dos cidadãos brasileiros, inclusive nas áreas menos desenvolvidas do país. Todos os planos, sem exceção, evidenciavam a necessidade de providenciar melhores condições de saúde, educação, habitação e qualificação profissional da população, como forma de aumentar as vantagens competitivas do país, bem como melhorias na infraestrutura logística nacional.

As estratégias dos planos tinham por objetivo consolidar a estabilidade alcançada pelo Plano Real (contando, inclusive, com grande esforço para realizar o ajuste fiscal necessário à mesma), estimular a competitividade, modernizar a estrutura produtiva nacional e reduzir os desequilíbrios espaciais e sociais existentes no país.

Para a região Nordeste, por exemplo, foram sugeridos e elaborados, no âmbito dos *PPA's*, diversos projetos (por exemplo, a construção da Ferrovia Transnordestina e a Hidrovia do São Francisco), com o propósito de aumentar os fatores de atratividade da região. Dentre estes programas pode-se destacar que algumas medidas foram implementadas, como a expansão de complexos portuários (Suape e Pecém), a modernização de aeroportos em várias capitais nordestinas e o desenvolvimento da fruticultura nas regiões do São Francisco e no Vale do Açu. Entretanto, devido ao contingenciamento de recursos financeiros de origem orçamentária e à prioridade concedida à manutenção da estabilidade da economia nacional, a implementação de muitos projetos e, conseqüentemente, a consecução dos objetivos das políticas de desenvolvimento regional foram comprometidas.

Em outras palavras, apesar dos *PPA's* evidenciarem a importância da adoção de medidas de caráter estrutural para a diminuição das disparidades regionais no país, na prática as mesmas não foram implementadas e sempre ficaram em segundo plano, o que ressalta a limitada contribuição destes planos para a discussão da problemática regional brasileira no período analisado.

A principal contribuição da *PNDR*, atual política de combate às disparidades territoriais no país, é, sem dúvida, reinserir a questão

regional na pauta de discussões do governo federal, o que não ocorria desde o final da década de 1980. A mesma possui um diagnóstico bastante amplo sobre a problemática regional no Brasil. Há um avanço no sentido de estimular a coesão interna ao invés de apenas reduzir as disparidades regionais, bem como há críticas à ênfase na localidade, o que evidencia a importância do desenvolvimento nas demais instâncias (escalas locais, regionais e nacionais). Neste contexto, cabe ao Estado elaborar mecanismos de coordenação, articulando potencialidades locais com processos mais amplos no território, tornando possível a aplicação de políticas de desenvolvimento regional em múltiplas escalas. A *PNDR*, ao tentar direcionar o planejamento regional no Brasil, procura minimizar, em alguma medida, a adoção de políticas alternativas e desarticuladas de impulso à dinâmica econômica local, como os programas estaduais de desenvolvimento baseados na concessão de incentivos fiscais ao setor produtivo.

Contudo, ainda que o diagnóstico da *PNDR* indique a dimensão regional/nacional do problema, suas recomendações aprofundam aspectos locais e fornecem poucos elementos de como se encaminhariam articulações mais amplas, o que limita os impactos de seus projetos para o crescimento da economia. Isto pode levar ao desbalanceamento intra-regional e a não coesão interna, com consequências indesejáveis para o desenvolvimento sustentado, como a migração em excesso, pois ao privilegiar áreas com maior potencial de desenvolvimento, o governo estimula a não permanência em áreas que não conseguem demonstrar potencialidades para o desenvolvimento de aglomerações produtivas economicamente eficientes, o que prejudica o desenvolvimento do país como um todo.

Além disso, a *PNDR* deixa a cargo da escala local a operacionalização das ações de desenvolvimento. Em nenhum momento o relatório da política discorre como estimular o potencial endógeno de regiões em estado de profunda estagnação. Apesar de defender um desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável, na prática as ações da *PNDR* continuam a privilegiar regiões já mais dinâmicas, cujos potenciais são mais facilmente estimulados, ou seja, continuam a ser ações do tipo *pick up the winners*.

Resumindo, os *PPA's* e a *PNDR*, bem como seus respectivos programas, eram/são planos bastante abrangentes e englobavam/englobam questões fundamentais para o desenvolvimento do país, seguindo, inclusive, a linha de ação adotada pelos países desenvolvidos em relação ao planejamento regional. Porém, na prática, como o principal objetivo da política econômica brasileira no decorrer da década de 1990 foi a manutenção da estabilidade macroeconômica, os projetos que mais estimulariam as regiões menos desenvolvidas do país não foram implementados ou ainda estão inacabados, mesmo estando previstos desde o primeiro *PPA* (por exemplo, a Ferrovia Transnordestina). A *PNDR* vai além dos *PPA's* em termos de planejamento regional, pois evidencia a necessidade de pensar o desenvolvimento econômico em suas múltiplas escalas espaciais (local, regional e nacional), bem como realiza um levantamento detalhado da questão regional brasileira e retoma sua discussão de forma mais centralizada. Todavia, ainda necessita de melhor direcionamento de suas propostas, visto que a aplicação das mesmas ainda possui viés local e favorece regiões já mais dinâmicas.

5 Considerações Finais

O processo de desenvolvimento brasileiro sempre apresentou forte caráter regional. As primeiras atividades econômicas aqui desenvolvidas (cana-de-açúcar, mineração, café, etc.) beneficiaram determinadas regiões, que funcionavam como arquipélagos econômicos, articulados aos mercados consumidores dos países centrais. Esta característica também pode ser observada, é claro que em menor intensidade, no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira: mesmo no período de integração do mercado nacional, a dinâmica de crescimento regional permaneceu bastante diferenciada.

Pode-se destacar que além desta característica regional, o desenvolvimento da economia brasileira entre as décadas de 1950 e 1970 contou com intensa participação do Governo Federal, como elaborador e implementador de importantes planos econômicos, como o Plano de Metas e o II PND, cujo objetivo era estimular a economia

nacional. Muitas metas estabelecidas por estes planos foram alcançadas, como, por exemplo, a implementação e a consolidação de gêneros industriais dinâmicos no país e melhorias na infraestrutura de transportes e comunicação em grande parte do território nacional. Entretanto, o governo não pôs entre suas prioridades a diminuição das disparidades de renda e pobreza existentes entre as regiões brasileiras, que continuaram a ser uma constante nacional.

Não que a questão regional tenha sido totalmente ignorada no período. A partir da década de 1960 o governo passou a utilizar, por intermédio das Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Sudene, etc.), diversos instrumentos para estimular as regiões menos desenvolvidas do país – Centro-Oeste, Norte e Nordeste –, alcançando resultados positivos, como a consolidação do parque industrial da região Nordeste. Todavia, como estas medidas não constituíam o objetivo principal da política econômica nacional (mais preocupada em obter altas taxas de crescimento do PIB), seus resultados foram limitados, no sentido de que os benefícios ocorridos nas regiões menos desenvolvidas do país acabaram por se concentrar no Estado e nas áreas mais dinâmicas destas regiões, além dos investimentos serem bastante complementares à dinâmica da região mais desenvolvida do país, Sudeste.

A partir da década de 1980, com a crise da dívida externa e, mais tarde, com a adoção das políticas neoliberais pelo governo brasileiro, o papel de planejador e interventor do Estado foi bastante comprometido. Após o sucesso, em 1994, do Plano Real, os objetivos da política econômica nacional voltaram-se primordialmente à consolidação da estabilização da economia e diminuição de sua vulnerabilidade externa. Para tanto foram adotadas várias medidas (contenção do gasto público para realizar o ajuste fiscal, elaboração da Lei de responsabilidade Fiscal, privatizações, etc.), que resultaram na diminuição da participação direta do Estado na economia, inclusive no que diz respeito ao planejamento regional.

Neste período, as Superintendências de Desenvolvimento Regionais foram extintas e a execução de importantes obras e investimentos nas regiões menos desenvolvidas do país, ainda que previstas em seu planejamento de médio prazo – estavam incluídas nos *PPA's* –, foi comprometida, pois a necessidade de realizar o ajuste

fiscal comprimida a utilização de recursos em outras áreas. Como instrumentos de estímulo à dinâmica das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, coube aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, do Norte – FNO – e do Centro-Oeste – FCO) e às Transferências Constitucionais (FPE e FPM, principalmente) desempenhar o papel de agente dinamizador. De fato, estes instrumentos foram bastante utilizados pelos governos estaduais na década de 1990 e, em muitos casos, constituíram a principal fonte de estímulo à economia local (Silva *et al.*, 2007). Contudo, não se pode deixar de destacar que houve significativa redução da intervenção estatal no período, principalmente em relação à melhoria da infraestrutura física e social nestas regiões (foram obtidos progressos, mas estas regiões ainda têm indicadores abaixo da média nacional e das regiões mais desenvolvidas).

A *PNDR*, atual política de combate às disparidades regionais do país, evidencia alguns avanços em relação ao diagnóstico da problemática regional no país, destacando a importância de estimular a coesão interna e um desenvolvimento espacial multi-escalar. Contudo, as propostas de medidas para reduzir as disparidades territoriais são contraditórias em relação a este diagnóstico, pois continuam a privilegiar áreas que apresentem maior potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas, o que compromete o desenvolvimento de longo prazo da economia como um todo.

Uma conclusão sugerida pela análise aqui efetuada é que o desenvolvimento regional numa perspectiva nacional, necessita de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos. Assim, é preciso articular a política de desenvolvimento regional à políticas de outras áreas, como, por exemplo, a política de desenvolvimento tecnológico, e identificar as oportunidades de investimentos numa perspectiva mais ampla, tanto setorial quanto espacial, sem desconsiderar os avanços necessários também nas áreas sociais, fator fundamental para impulsionar a coesão interna e a dinâmica econômica local em um cenário econômico, nacional e internacional, que exige cada vez mais maleabilidade de seus produtores. Ou seja, é preciso integrar a política regional a uma estratégia mais abrangente de gestão econômica, capaz de produzir crescimento e estabilidade econômica no longo prazo, que

beneficiem o país como um todo e não apenas as regiões objeto das políticas.

A implementação de políticas de desenvolvimento regional pode ser observada em diferentes situações e países, inclusive em países desenvolvidos, que têm problemas regionais menos expressivos que os brasileiros. Logo, por que deveria o governo brasileiro voltar-se quase que exclusivamente à manutenção da estabilidade econômica? Além disso, aspectos essenciais ao desenvolvimento sustentável do país, como infra-estrutura, a educação e a qualificação profissional, não devem ser postos em segundo plano, mesmo que adotem-se políticas assistencialistas e de transferência de renda. Por fim, vale ressaltar que a ausência do governo central no planejamento regional não leva ao desaparecimento de programas de desenvolvimento regional e sim à sua efetivação em outros níveis, como a concessão de incentivos fiscais e financeiros pelos governos estaduais, que constituem a chamada guerra fiscal, o que vem ocorrendo no Brasil, mas com resultados muito provavelmente aquém do que se poderia ter a partir de uma estratégia nacionalmente definida.

Abstract

This paper aims to analyze regional development policies formulated in Brazil during the period 1996-2007, their characteristics and fragilities. To do that, it analyzes three Plans (Brazil in Action, Advance Brazil and Plan Brazil: participation and inclusion) and the National Policy of Regional Development (*PNDR*). The analysis suggests that these plans are comprehensive and included important aspects for economic development, but they failed in implementation in view of the priority given to macroeconomic stability. The *PNDR* advances in including spatial multiples scales and the idea of centralized planning to promote internal cohesion. Despite that, the *PNDR* has a local bias and promotes more dynamic regions.

Key-words: Regional Planning; Regional Policies; *PPA* & *PNDR*.

Referências

Affonso, R. de B. A.; Silva, P. L. B. (Org.). – *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1995 – (Federalismo no Brasil).

- Araújo, T. B. de. – *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- Diniz, C. C. – A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. *Texto para Discussão nº159 – Cedeplar/UFMG*. Belo Horizonte, 2001. Disponível em <https://www.cedeplar.ufmg.br>.
- Dunford, M. – Desenvolvimento territorial, bem-estar e crescimento: razões em favor das políticas regionais. In: Diniz, C.C. (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2007.
- Galvão, O. de A. – Por uma nova política de desenvolvimento regional: a experiência internacional e lições para o Brasil. *Texto para Discussão nº 414, PIMES*. Recife, 1998.
- Gomes, G. M. – *Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo* (e algumas de suas implicações para o Brasil). Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, Conselho Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 1993.
- Gremaud, Amaury P.; Vasconcellos, M.A.S. de; Toneto Júnior, R. – *Economia brasileira contemporânea*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.
- Guimarães Neto, L. – Desigualdades regionais e federalismo. In: Affonso, R. de B.A.; Silva, P.L.B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Hirschman, A. O. – *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- Lima, A. C. C. – *Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste*. 2008. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- MYRDAL, G. – *Economic theory and under-developed regions*. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.
- Perroux, F. – *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.
- PLANO Plurianual – Avança Brasil (2000-2003). Disponível em <http://www.abrasil.gov.br>.
- PLANO Plurianual – Plano Brasil – Participação e Inclusão (2004-2007). Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br>.
- PLANO Plurianual – Programa Brasil em Ação (1996-1999). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>.

- POLÍTICA Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo. *Ministério da Integração Nacional*. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2007. Disponível em www.integração.gov.br.
- Prado, S. – A guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 13, p. 1-40, Dezembro, 1999.
- Silva, A. M. A. da; Resende, G.M.; Silveira Neto, R. da M. – Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. *IPEA Texto para Discussão nº 1259*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2008.
- Stiglitz, Joseph – Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In Castro, A.C. (Org). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, v. 1, p.333-356. 2002.
- Varsano, Ricardo. – A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *IPEA Texto para Discussão nº 500*. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

Notas:

- ¹ Este trabalho tem por base a dissertação elaborada pela primeira autora para obtenção do título de mestre no Programa de pós-Graduação em Economia (PIMES) da UFPE, intitulada "Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: evolução recente dos mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste", orientada pelo segundo autor.
- ² No final da década de 1950, a questão regional vinha ganhando espaço no cenário nacional devido ao desigual desenvolvimento econômico e social que se observava, principalmente entre o Sudeste (em plena expansão industrial) e o Nordeste (estagnado). Com o intuito de promover o desenvolvimento regional, foi criado ainda no governo JK o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). A industrialização era vista como a solução para que o Nordeste pudesse voltar a crescer e, por este motivo, deveria ser criado nesta região um centro autônomo de expansão manufatureira, mediante o incentivo às indústrias de base e àquelas que aproveitassem as matérias-primas regionais. Porém, foi apenas a partir de 1960 que o Nordeste entrou em uma nova fase de desenvolvimento, por meio, principalmente, de incentivos fiscais (FINOR – Sistema 34/18, isenção do Imposto de Renda, etc.) e financeiros (investimentos de estatais, crédito público, etc.), com a implantação de atividades urbano-industriais, responsáveis pela mudança na dinâmica da região.
- ³ A indústria instalada na região Nordeste tinha duas características fundamentais: i) dependência em relação à expansão industrial brasileira, liderada pelo Sudeste, devido a origem extra-regional dos recursos investidos no Nordeste; e ii) tendência à

complementaridade entre os segmentos industriais destas regiões. Esta indústria também se caracterizava pelo alto grau de concentração espacial, nos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (50% dos complexos industriais localizados na região no final dos anos 1980 tinham sede nestes Estados), o que diminuía os efeitos dinâmicos sobre a própria região, e a mesma tinha pequena ligação com a base de recursos locais, exceção feita aos Pólos de Desenvolvimento Local (Araújo, 2000).

⁴ Por exemplo, Guimarães Neto (1995, p. 37) destaca que: a interrupção do processo de desconcentração espacial, ou ao menos a redução de sua intensidade, pode ser creditada ao aprofundamento da crise e da instabilidade no final dos anos 1980 e, sobretudo, à intensificação da crise fiscal e financeira do setor público, o qual, através dos seus gastos, de sua capacidade de financiamento e do seu poder de articulação das distintas frações do capital, foi o elemento indutor das grandes transformações ocorridas no país desde o início de sua industrialização.

⁵ O autor cita como exemplos os casos do *Tennessee Valley Authority* e do *New Deal* nos Estados Unidos; *Special Areas Act* no Reino Unido; incentivos e investimentos diretos e em infraestrutura física e social na Itália, Alemanha, Espanha e França.

⁶ Não é objetivo deste trabalho avaliar a eficácia destes instrumentos de desenvolvimento regional, esforço que vem sendo perseguido por alguns estudiosos, como, por exemplo, Silva *et al* (2007).

⁷ É preciso salientar que há outros programas federais, como o Programa Bolsa Família, que têm impactos regionais expressivos. Todavia, os mesmos não foram elaborados com o objetivo de promover explicitamente o desenvolvimento de determinadas regiões do país. Na realidade, estes programas destinam-se a criar mecanismos para minimizar a vulnerabilidade sócio-econômica de determinados grupos sociais. Como os grupos mais fragilizados encontram-se, em geral, nas áreas menos dinâmicas do país, seus impactos regionais são expressivos. Logo, estes programas são em alguma medida complementares à PNDR. Ainda assim não fazem parte da análise aqui realizada, pois esta limita-se a avaliar programas explicitamente regionais.

Ciclos sistêmicos de acumulação e o “milagre do Rio Han”

Rodrigo Luiz Medeiros Silva¹

Resumo

Nas últimas quatro décadas, a Coreia do Sul tem vivenciado um processo extremamente acelerado de crescimento econômico e modernização estrutural. Alçado ao patamar de modelo para os demais países periféricos, o chamado caso coreano motiva atenção de todos os analistas do desenvolvimento. As mais difundidas explicações para o sucesso sul-coreano privilegiam a análise das políticas econômicas ali aplicadas e seus efeitos práticos. Neste esforço, elas relegam a um segundo plano a peculiar conjuntura internacional que abraça este próspero país. Este artigo buscará elencar alguns fatos da história sul-coreana que nos sugerem, em conjunto, que uma abordagem sistêmica internacional de seu sucesso industrial não pode ser deixada de lado.

Palavras-chave: Coreia do Sul; desenvolvimento econômico e social; colonialismo japonês; imperialismo norte-americano; teorias do sistema-mundo; industrialização tardia

Classificação JEL: P 51; O 43.

Introdução

Não é necessário refletir muito para nos apercebermos que Coreia do Sul ostenta um posicionamento bastante peculiar no conserto das nações.

¹ Economista, Mestre em Teoria Econômica pela Unicamp e Doutorando em Sociologia pela USP.

Ciclos sistêmicos de acumulação e o “milagre do Rio Han”

Rodrigo Luiz Medeiros Silva¹

Resumo

Nas últimas quatro décadas, a Coréia do Sul tem vivenciado um processo extremamente acelerado de crescimento econômico e modernização estrutural. Alçado ao patamar de modelo para os demais países periféricos, o chamado caso coreano motiva atenção de todos os analistas do desenvolvimento. As mais difundidas explicações para o sucesso sul-coreano privilegiam a análise das políticas econômicas ali aplicadas e seus efeitos práticos. Neste esforço, elas relegam a um segundo plano a peculiar conjuntura internacional que abraça este próspero país. Este artigo buscará elencar alguns fatos da história sul-coreana que nos sugerem, em conjunto, que uma abordagem sistêmica internacional de seu sucesso industrial não pode ser deixada de lado.

Palavras-chave: Coréia do Sul; desenvolvimento econômico e social; colonialismo japonês; imperialismo norte-americano; teorias do sistema-mundo; industrialização tardia

Classificação JEL: P 51; O 43.

Introdução

Não é necessário refletir muito para nos apercebermos que Coréia do Sul ostenta um posicionamento bastante peculiar no conserto das nações.

¹ Economista, Mestre em Teoria Econômica pela Unicamp e Doutorando em Sociologia pela USP.

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato de a Península Coreana comportar, desde 1948, dois corpos estatais que não se reconhecem mutuamente. Como agravante, estes dois organismos divergem radicalmente a respeito de como devem ser organizadas a sociedade e a economia do país. Além disto, em um passado ainda recente, entre 1950 e 53, esta superposição culminou com um enfrentamento militar efetivo entre ambos, guarnecidos por seus respectivos aliados. Desde então, a ausência de um tratado de paz preserva ali um clima de permanente animosidade, fazendo da guerra fratricida uma ameaça que frequentemente paira ao redor do Paralelo 38 N.

Em segundo lugar, chama atenção a complexidade estratégica dos interesses em jogo quando o assunto é a celebração de qualquer acordo entre as autoridades meridionais e setentrionais desta península. E isto a despeito do fim da Guerra Fria. Afinal, na Coreia do Sul permanecem lotados enormes contingentes militares estadunidenses e, assim, uma reunificação à moda alemã soa impensável para russos e chineses, pela óbvia ameaça que estes tendem a embutir no avanço da presença militar americana até suas fronteiras. Aos americanos, por sua vez, tampouco interessa fomentar negociações para uma reunificação que envolvesse a completa retirada de seus contingentes da península, pois sua presença nesta confere alcance regional a eventuais esforços militares seus, além de justificar, especialmente num contexto conflituoso, a proteção militar conferida por seus equipamentos ao Japão.

Em terceiro lugar, a Península Coreana povoa o imaginário internacional como uma espécie de museu a céu aberto da Guerra Fria, amplificando a visibilidade dos vícios ou virtudes que porventura possamos identificar ao norte ou ao sul da Zona Desmilitarizada. Seja com estatísticas mais ou menos verossímeis, depoimentos mais ou menos fidedignos, anedotas sobre ditadores com pretensões dinásticas ou *gangsters* presidindo corporações que geram tecnologia de ponta, quase tudo pode e é utilizado numa guerra ideológica que, mesmo obsoleta, insiste em recrutar as Coréias como álibis.

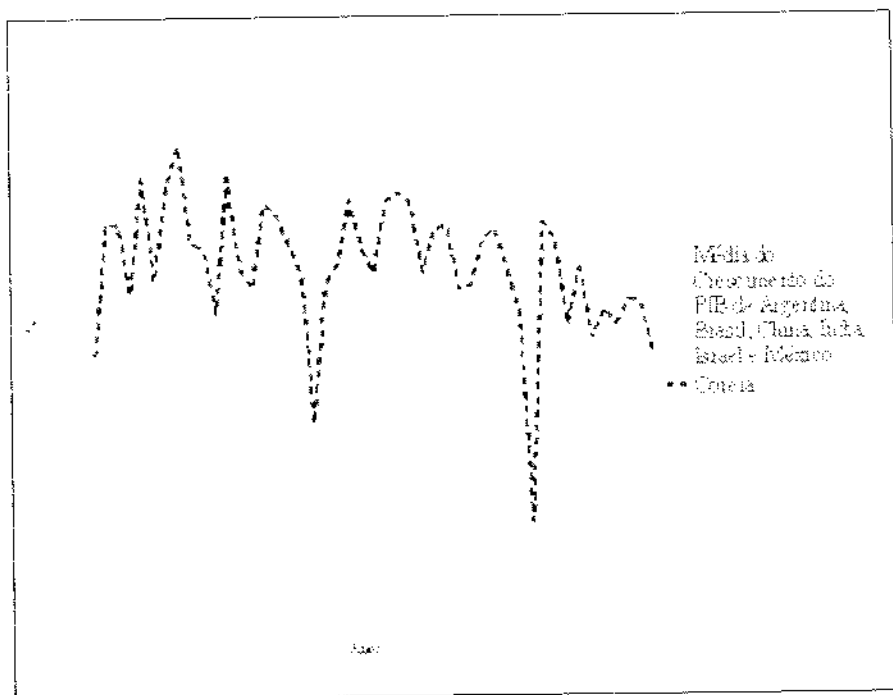
Ainda hoje, assim como em épocas imemoriais, a Coreia tem seu destino marcado pelo caráter sumamente estratégico de sua localização geográfica. Pois as muitas disputas internacionais travadas

em seu território são, tal qual em épocas pretéritas, cruciais para definir o equilíbrio de poder em toda a Ásia. Foi pelo quase istmo coreano que Kublai Khan tentou invadir o Japão no século XIII. Foi pelo mesmo caminho que Hideyoshi Toyotomi tentou invadir a China no século XVI. Foi após ocupar Coréia que os militares japoneses invadiram a Manchúria na primeira metade do século XX. Foi na Coréia, entre outros teatros cruciais, que soviéticos e americanos disputaram proeminência em escala global. E é na Coréia do Sul, além do Japão, que os americanos ainda assentam sua hegemonia militar na Ásia Oriental.

O caráter quase translúcido da peculiaridade geoestratégica do território coreano contrasta, não obstante, com a franca raridade das análises destinadas a apurar os efeitos práticos desta condição na trajetória econômica exibida pela Coréia do Sul. É sobre este tema que se debruçará este artigo.

Endogeneidade e Exogeneidade no Debate sobre o Salto Coreano

É absolutamente inquestionável o enorme progresso material vivenciado pela sociedade sul-coreana desde meados dos anos 1960. Como demonstra o gráfico abaixo, o dinamismo da economia sul-coreana pode ser identificado mesmo em comparações efetuadas entre esta e outras economias geralmente apontadas como pujantes.



Crescimento do PIB sul-coreano em comparação com o de outros países em desenvolvimento

A questão que motiva este artigo consiste, então, em tornar inteligíveis os principais fatores por detrás deste destacado dinamismo.

Desde que a Coreia do Sul começou a ostentar elevadas taxas de crescimento econômico, à época do General Park Chung Hee, a literatura especializada sobre desenvolvimento tem alimentado este debate com duas linhagens explicativas que pressupõem implicitamente a endogeneidade deste fenômeno. Por um lado, temos autores formados na economia neoclássica norte-americana, que vasculham a história industrial sul-coreana atrás de indícios de que este caso paradigmático de industrialização teria sido conduzido nos marcos de uma política econômica liberal.¹ Outros autores, com fundamentação teórica heterodoxa, realizam o mesmo experimento e pinçam elementos que atestariam a centralidade do Estado nacional na dinâmica deste caso de industrialização.²

Uma terceira linha de investigação nitidamente factível, porém ainda pouco popular, consiste em se debruçar sobre os fatores exógenos por detrás do sucesso sul-coreano. Esta investigação compreenderia duas etapas. Primeiramente, seria preciso fazer uma análise do plano internacional que abraça a Coréia desde o último quartel do século XIX – que é quando principia a industrialização sul-coreana. Em seguida, resta examinar se há indícios suficientemente bem documentados de que a Coréia se beneficiou de ações deliberadas de Estados estrangeiros interessados, por razões tangíveis, em seu acelerado progresso material.³

Uma série de estudos relativamente recentes tem buscado esta terceira orientação. Este artigo reúne algumas de suas principais conclusões.

Sistema-Mundo, Ciclos Sistêmicos de Acumulação e a Coréia

Atualmente permanecem lotados na Coréia do Sul cerca de 37.500 militares norte-americanos. Este respeitável contingente guarnece um conjunto de 85 estabelecimentos, incluindo a grande base de *Yongsan*, bem no meio de Seul.⁴ Ao poderio expresso por estas cifras, devemos adicionar o virtual controle, pelas autoridades americanas, de todos os demais aparelhos de defesa nacional da Coréia do Sul. Pois em 1950, ano em que principia a Guerra da Coréia, as Nações Unidas atribuíram aos Estados Unidos o controle das forças mobilizadas para respaldar a Coréia do Sul no embate com as forças sino-setentrionais. Como a paz definitiva nunca foi assinada, o governo americano ainda controla as forças armadas sul-coreanas por intermédio do Comando Militar Combinado (CMC).⁵

Mas por que os americanos arcam com os consideráveis custos deste aparato dissuasório? Será que a rica Coréia do Sul não poderia, sozinha, manter equipamentos capazes de garantir que as forças de seu mendicante rival setentrional permaneçam ao norte do Paralelo 38? O que está realmente em jogo com a continuada presença americana na península?

A teoria do sistema-mundo, da forma utilizada por Giovanni Arrighi, é de grande serventia para respondermos satisfatoriamente a esta pergunta. Ela busca reconstruir a dinâmica formativa da economia capitalista, hoje planetária, em busca de regularidades históricas no padrão de competição e coligação entre Estados e entre capitais. Estas regularidades podem nos auxiliar a compreender o interesse que alguns Estados devotam à Ásia Oriental e, em particular, à Coreia do Sul.

A contribuição fundamental de Giovanni Arrighi, *O Longo Século XX*, percorre a história europeia desde meados do século XIII até o presente, buscando reconstruir desde as origens a formação de um sistema-mundo capitalista. Como se sabe, foi em um conjunto de cidades-estado europeias, ainda na Baixa Idade Média, que uma camada devotada à acumulação comercial primeiramente logrou ascender ao poder Estatal. De acordo a principal conclusão de Arrighi, seria possível identificar uma sucessão de quatro "ciclos sistêmicos de acumulação" desde então. Ou seja, quatro diferentes ciclos de acumulação de capital caracterizados, cada qual, por uma aliança específica entre uma unidade estatal particularmente poderosa no contexto internacional e uma burguesia a ela coligada, da qual emanam hierarquias de poder relativamente rígidas que incluem os demais Estados e facções burguesas mundo afora.

O primeiro destes ciclos ocorreria entre os séculos XIII e XVI no norte da atual Itália, com epicentro na cidade de Gênova. O segundo ocorreria na Holanda do século XVII. E os dois últimos se materializariam, respectivamente, na Grã-Bretanha do Século XIX e nos Estados Unidos do Século XX. Cada um destes quatro "regimes de acumulação" teria determinado, então, limites específicos de comportamento e articulação para os integrantes da economia mundial, evidenciando uma capacidade crescente, por parte do organismo Estatal mais poderoso, de projetar o seu poder nacional sobre um espaço cada vez mais global.

De acordo com Arrighi, entretanto, a ascensão de um determinado organismo estatal a esta posição de preeminência não cristaliza uma determinada hierarquia de poder global. Ao contrário, seu predomínio não logra interromper os processos de competição e centralização de capital que são responsáveis, em última análise, pela

repetição regular de grandes crises e longos períodos de transição e reorganização da base produtiva, levando à alternância no governo mundial do sistema.

Adotando a datação sugerida pelo próprio Arrighi, a definitiva integração do atual território sul-coreano à economia capitalista mundial ocorre durante o auge do ciclo de acumulação britânico, entre o último terço do século XIX e a I Guerra. Ao atingir o ápice, porém, o regime de acumulação vigente encontra também sua fase final. Naquilo que concerne ao país central, inicia-se um período de expansão material calcada nas altas finanças. E, assim, ao passo que se debilita a primazia britânica na acumulação produtiva, fundamento do controle deste país sobre o espaço econômico mundial, a “city” ostenta uma opulência material aparentemente sem precedentes. Enquanto isto, a ruptura progressiva do equilíbrio internacional de poder econômico acena para o conflito aberto entre as candidaturas a novo *hegemon*. Neste momento, surgem outras postulantes ao posto de potência líder – os Estados Unidos e a Alemanha –, e elas já ostentam um ritmo de acumulação produtiva nitidamente mais acelerado que o britânico.

Destarte, é possível compreender o colonialismo japonês como parte da crise da liderança britânica. Sendo o arquipélago japonês carente em matérias primas e fontes energéticas, a política expansionista passa a significar, para o Império Nipônico e para os capitais a ele coligados, uma chance efetiva de buscar um novo posicionamento global. A Coreia é ocupada pelos 35 anos após 1910 e, especialmente durante os anos 1930, recebe maciços investimentos na indústria pesada. Não obstante, o projeto expansionista japonês é definitivamente derrotado em 1945, com a explosão das bombas atômicas.

A guerra planetária em dois *rounds*, entremeada pela crise de 1929, marca uma crise final da ordem internacional britânica e permite que uma nova potência, os EUA, substituam os ingleses como Estado hegemônico a partir de 1945. Dali até os anos 1970, a economia planetária conta os “Trinta Gloriosos”, marcados pela expansão generalizada na acumulação de capital produtivo sob liderança norte-americana.

Neste momento, a única ameaça à preeminência americana era a insubordinação soviética. E, como o potencial destrutivo dos arsenais da URSS tornava o conflito aberto inviável, o enfrentamento foi grandemente desviado para um conflito de demonstração, no qual os querelantes podiam comparar e exibir suas virtudes. Parte substancial das energias das duas potências é desviada, então, para empreendimentos como a “conquista” do espaço, os jogos olímpicos, ou o êxito na reconstrução de países de suas respectivas áreas de influência, como a(s) Alemanha(s) e a(s) Coreia(s). A crença raramente desafiada nos milagres do Reno e do Han seria uma grande evidência, à da teoria do sistema-mundo, da vitória americana neste peculiar conflito de exibição.

Dos anos 1970 em diante, contudo, se acumulam sinais de reedição de um novo outono hegemônico – quais sejam: os dois choques do petróleo, a emergência do paradigma industrial *toyotista*, o questionamento do *status* do dólar, a queda de Saigon, etc. Em vista destes elementos, Arrighi argumenta que “Ainda não está claro se estamos prestes a assistir uma troca de guarda no alto comando da economia mundial capitalista [...]. Mas a substituição de uma região ‘antiga’ (a América do Norte) por uma ‘nova’ (o leste asiático) como centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial já é uma realidade”. “Como no modelo dos ‘gansos voadores’ de Kaname Akamatsu, a arrancada do grande salto à frente japonês antecedeu e liderou a arrancada regional” (Arrighi, 1997: 344-345) A Crise Asiática de 1997-8, que atingiu profundamente os Tigres Asiáticos, mas poupou a China, seria mais um sinal da aurora de um novo regime de acumulação sediado na Ásia.

Para a Coreia, ao passo que seus indicadores de rendimento convergem rapidamente para a média da OCDE e o conflito de exibição vai perdendo sentido, o dinamismo dos anos 2000 seria sensivelmente menor que o dos anos 1980 e 1990. Porém sua economia continua sensivelmente mais movimentada que aquela do outrora pujante Japão.

O Papel Japonês e Americano na Industrialização Coreana

Da discussão que acabamos de efetuar, fica a sugestão de que a industrialização da Coreia do Sul é parte, primeiramente, do movimento expansionista japonês entre 1910 e 1945. Posteriormente, entre 1945 e meados dos anos 1990, ela é parte da busca americana por afirmação de sua primazia global frente aos soviéticos. Mas até aqui não apresentamos sequer uma evidência que corrobore esta teoria. É disso que esta seção se incumbirá.

I – Reforma Social e Institucional sob Domínio Colonial Japonês

No último quarto do século XIX, os poucos viajantes ocidentais que conseguiam penetrar as fronteiras coreanas encontravam uma sociedade que pouquíssimo havia mudado desde o século XIV.

Entre 1392 e 1910, o país foi governado por uma única dinastia, os Yi, em um período marcado pela existência, ali, de uma sociedade profundamente interpenetrada por valores confucionistas. Ou seja, havia um estado monárquico que governava o país mediante um corpo de funcionários públicos. Estes eram recrutados por exames relativamente competitivos, que cobriam essencialmente um conjunto de clássicos do pensamento chinês. Os funcionários, que na Coreia eram chamados de *yang-ban*, constituíam o estrato dominante do país. Seus postos eram alocados seguindo um rodízio regional periódico, que buscava evitar o surgimento de núcleos de poder paroquial. A economia repousava na agricultura e os excedentes dela extraídos sustentavam a complexa estrutura estatal. A terra era lavrada por escravos. Inexistiam a propriedade privada, a moeda e, conseqüentemente, os bancos. A atividade comercial era extremamente rarefeita.

Foi esta sociedade que, subitamente, começou a receber investidas agressivas do novo e modernizado Japão do fim do século XIX. Neste contexto, a assinatura do Tratado de Kanghwa, em 1876, marca a abertura dos portos coreanos ao comércio japonês. No contexto da tradicional agricultura praticada no país, na qual a oferta

reagia de modo muito incerto à demanda, os preços internos do arroz — que constituía a base da dicta coreana — subiriam vertiginosamente, pois a pressão exercida pela crescente demanda japonesa pelo produto era enorme. Para completar este quadro, houve severas secas na Coréia em 1876-77 e 1888-89, atingindo em cheio a então próspera região agrícola de *Chölla*. Estava criado o cenário para o explosivo crescimento do movimento camponês *Tonghak*⁶. Vila após vila, a região de *Chölla* caíria nas mãos de rebeldes (Cumings, 1997: 115-118).

Em 1894, o Rei Kojong, sem meios de controlar o próprio território, solicita ajuda chinesa. O Japão acaba intervindo e eclode a Guerra Sino-Japonesa de 1894-95, que termina com a derrota chinesa. A vitória japonesa — e o conseqüente afastamento do Rei Kojong — seria, segundo Viscaíno Jr. (1999), o momento exato em que se definem os alicerces do processo de modernização na Coréia. É implantada a Reforma *Kabo*⁷, conduzida sob agressiva tutela nipônica. Entre as medidas da reforma, figuravam:

i) A reorganização da administração pública: foram criadas pastas ministeriais modernas como: educação, exterior, comércio, agricultura e indústria. Foi feita uma reforma fiscal gerida por um ministério das finanças. O exército passaria a ignorar a origem social dos alistados.

ii) Fim dos Exames [confucionistas] do Serviço Civil.

iii) Uma reforma política: foi dada autonomia ao poder judiciário e a tortura foi proibida.

iv) Uma reforma social: foi abolido o sistema vigente de estratificação e o trabalho escravo foi proibido. Foi instituída uma limitação etária para casamentos. Foi proibido o uso de vestimentas discriminando a origem social. Os homens foram obrigados usar cabelos curtos, eliminado sua função distintiva estamental. Os nobres foram proibidos de fumar seus longuíssimos cachimbos característicos — um antigo prazer ocidental que, séculos antes, havia se tornado comum entre a classe letrada. Também foram banidos os *kat* — chapéus tradicionais de pelo de calda de cavalo — usados pelos letrados.

v) Uma reforma monetária: O *yen*, moeda japonesa, passa a ser o meio de troca na Coréia.

vi) Uma reforma no ensino: O sistema educacional foi reformado, criando ciclos no molde da educação ocidental. Garantia-se o acesso de pessoas talentosas ao sistema educacional, qualquer que fosse a origem social individual.

Resumindo, as Reformas *Kabo* operariam uma verdadeira revolução institucional no país, promovendo a dissolução das bases da sociedade que por vários séculos vigorara na Coreia – um passo imposto autoritariamente, por uma força exógena à dinâmica de poder interna, e cristalizado por décadas de ocupação estrangeira. Sem a agressiva presença japonesa, é razoável pensar que este conjunto de reformas, essenciais à integração da Coreia à civilização capitalista, tardaria bastante mais a se implantar.

Além das reformas institucionais, o colonialismo japonês estimulou o transplante à Coreia de notável parque industrial pesado, uma vez que o arquipélago carecia da energia que estes empreendimentos requisitam.⁸ Esta expansão manufatureira foi acompanhada da implantação de uma considerável infra-estrutura financeira⁹, sem a qual a indústria, especialmente a pesada, não poderia operar.

Para Dennis MacNamara (1990: 50-51), foi instituído na Coreia um capitalismo ao molde japonês, com o Estado e suas agências desempenhando um papel absolutamente central. Este autor argumenta que o padrão coreano de articulação entre o capital privado e o Estado seria uma herança do modelo de administração colonial ali implantado. Neste sentido, o Estado colonial desenhava políticas econômicas objetivando a operação dos *zaibatsu* na colônia coreana. Aliás, o próprio termo *chaeböl*, usado em referência ao moderno conglomerado industrial sul-coreano, nada mais é do que a pronúncia coreana para os dois ideogramas que, em japonês, são lidos como *zaibatsu* (um denotando “propriedade” ou “riqueza” e o outro “clã”).

Do complexo parque industrial erigido na península pelo Japão, pouco sobreviveria à descolonização e à Guerra da Coreia. O mesmo pode ser afirmado com respeito à infra-estrutura física implantada pela metrópole. Mas isto não deve, de modo algum, ser encarado como evidência da insignificância do legado colonial. Pois a experiência colonial teria desempenhado papéis cruciais: 1) ventilar uma ordem estamental confucionista muito rígida, que até então havia falhado em

se auto-reformular, 2) modernizar deveras o arcabouço institucional daquela economia e, 3) impingir drásticas e dolorosas mudanças à vida cotidiana, material, cultural e intelectual do país. Além disto, durante este período teria se configurado um ambiente de negócios que marcaria profundamente a gênese da burguesia coreana.

II – Reforma Agrária e Alfabetização sob Ocupação Americana

Entre 8 de setembro de 1945 e 15 de agosto de 1948, após o fim da II Guerra Mundial, a Coreia do Sul foi governada por autoridades militares americanas. Durante este breve período seriam enfrentadas ali, de supetão, duas questões cruciais: a necessidade de realização de uma profunda reforma agrária e o imperativo de alfabetizar a população. Assim como na ocasião das amplas e súbitas Reformas *Kabo* do século XIX, forças externas, alheias à dinâmica interna de poder da sociedade coreana, redirecionariam o timão do país rumo à modernização.¹⁰

Segundo Shannon McCune (1948: 132), a Lei Número 173, expedida pelo governo de ocupação militar na Coreia do Sul e promulgada em março de 1948, determinava a redistribuição de todas as terras previamente possuídas por japoneses — isto é, as terras anteriormente detidas pela companhia japonesa de colonização, a *Oriental Development Company* —. O objetivo explícito desta política era “ajudar os camponeses arrendatários a se converter em donos independentes de fazendas, assim como fortalecer a agricultura da Coreia pelo estímulo à difusão da propriedade fundiária [...]”¹¹.

A extensão das terras e das pessoas envolvidas era enorme. Os lotes compreendiam um total de 687.246 acres¹², o equivalente a um décimo da área cultivada do país. Eles eram então arados por 587.974 famílias, representando nada menos que 43,5% de todas as famílias camponesas coreanas. Havia 3.318.115 indivíduos vivendo nestas propriedades, o que equivalia então a 24,1% da população do país (McCune, 1948: 132).

Os camponeses que quisessem adquirir um lote podiam fazer o pagamento de forma simples e flexível. O preço de compra era fixado

em três vezes o rendimento anual médio do principal produto cultivado no lote. O pagamento devia ser feito em espécie, mas podia ser efetuado em um período de 15 anos; ou num período ainda maior no caso de quebras de safra. Os rendimentos com a cultura secundária não eram computados no preço do lote, estimulando então a diversificação. Para evitar a concentração, cada família podia adquirir apenas 4,9 acres. Se a família já possuísse terra, de qualquer forma não poderia acumular, após a nova compra, mais que os 4,9 acres (McCune, 1948: 132).

Outro legado crucial dos generais americanos à Coreia foi o forte esforço de alfabetização empreendido no país durante a ocupação. Entre 1945 e 1948, foi possível fazer com que a taxa de alfabetização pulasse de 20%, imediatamente após a Liberação, para 71% em apenas dois anos e meio (Krueger, 1982: 23).

Assim, em apenas três anos e independentemente de qualquer processo político interno, a Coreia teria queimado etapas preciosas, concretizando duas transformações tão essenciais, quanto politicamente intrincadas.

III – A Ajuda Americana: Equilíbrio Cambial e Reconstrução do Estado Coreano

Entre 25 de Junho de 1950 e 27 de julho de 1953, as duas Coreias se enfrentariam em um conflito armado. Nele também tomariam parte os Estados Unidos e seus aliados incondicionais, com aval das Nações Unidas. E, além deles, a República Popular da China. Estimativas do número de mortos nesta guerra giram em torno de 3 e 4 milhões, ante uma população de cerca de 30 milhões para as duas Coreias. Apesar de ser esta uma guerra ainda muito pouco debatida, cerca de 1,8 milhão de americanos participaram do esforço militar, sendo que 36.576 viriam a falecer (Halliday *et al*, 1988: 200-201).

Apesar de um armistício ter posto fim aos enfrentamentos, este não significou a celebração de um tratado de paz entre as duas Coreias, uma vez que a divisão do território era o resultado de uma disputa internacional muito complexa. Esta envolvia diretamente, além destes dois países, a China, a Rússia e os Estados Unidos (Ahn, 1980: 1098-100). É neste contexto tenso que os Estados Unidos

começariam a promover a transferência de enormes volumes de recursos em ajuda humanitária à Coreia.

Segundo Yoon-Je Cho (2001: 118-119) a Coreia teria recebido, entre 1946 e 1978, ajuda militar e econômica da ordem de US\$ 12,6 bilhões. Isto faria dela o país a receber o maior contingente de auxílio externo no mundo, especialmente nos anos 50. Somente em 1956, a Coreia teria recebido US\$ 330 milhões em assistência econômica e US\$ 400 milhões em ajuda militar. Se somarmos a este contingente o valor gasto ali por soldados americanos, chegamos ao impressionante influxo total de US\$ 1,13 bilhão, o equivalente à metade do PIB coreano deste ano. Na Tabela III-A é possível verificar alguns dados acerca da rubrica econômica da ajuda – ou seja: nela não está computada a ajuda militar, nem os gastos dos soldados americanos no país –, entre 1955 e 1961. Verificamos que o valor das doações anuais teria oscilado ao redor de 10% do PIB.

O recebimento de recursos a fundo perdido desta ordem, por vários anos, sem lugar à dúvida representaria um formidável impulso à economia de qualquer país. Outrossim, é preciso penetrar ainda mais profundamente nos fatos relativos a estas doações para apreender a real magnitude deste influxo.

| TABELA III-A – PNB e Ajuda Econômica Americana, 1955-1961 | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 |
| Ajuda Externa / PNB (%) | 12,5 | 13,3 | 11,7 | 9,3 | 6,0 | 7,3 | 10,9 |
| Fonte: Cho (2001: 120) <i>apud</i> BANK OF KOREA, Economic Statistics Yearbook, 1954-1962 | | | | | | | |

A ajuda econômica era concedida sob a forma de produtos doados pelos EUA ao governo coreano. Parte destes produtos era então revendida internamente a preços de mercado, gerando assim uma importantíssima receita fiscal para o Estado coreano. Esta fonte adicional de recursos fiscais teria sido fundamental à reconstrução da infra-estrutura física e estatal do país. Por exemplo, a construção de edifícios para as escolas públicas, cuja cobertura se expandiria

fenomenalmente dali adiante, certamente contou com esta preciosa arrecadação adicional (Cho, 2001:119). Na Tabela III-B é possível acompanhar, ano a ano, o colossal peso da ajuda para o financiamento do Estado coreano. Note que a revenda das doações americanas responderia, em média, por 45,5% da arrecadação global entre 1957 e 1961.

| TABELA III-B – Receita Fiscal e Ajuda Econômica Externa, 1957-1961 | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|--------------------|
| | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | Média (1957-61) |
| Receita Fiscal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Receita Fiscal Gerada Internamente | 28,1 | 31,0 | 48,5 | 51,5 | 30,4 | 37,9 |
| Receita Fiscal Associada à Venda de Doações Externas | 52,1 | 51,1 | 41,5 | 34,6 | 48,5 | 45,5 |
| Outras (Fabricação e Vendas de Cigarros e Ginseng + Empréstimos) | 19,8 | 17,9 | 10,0 | 13,9 | 21,1 | 16,6 |
| Fonte: Cho (2001: 122) <i>apud</i> Lee, Sung-Yoo. <i>The Korean Economy and U.S. Aid [Hanguk Gyungje-wa Miguk Wonjo]</i> . Donga Publishing Co.. p. 145. 1962. | | | | | | |

Mas a mensuração do peso da ajuda não se esgotaria nas vultuosas vendas de donativos. Além delas, o Estado coreano recebia doações que utilizava diretamente em suas atividades – como remédios. Neste caso, a magnitude da ajuda não é captada pelo lado da receita com revenda. Na Tabela III-C é possível verificar o peso da chamada “Conta Especial para Reconstrução Econômica”, que compreendia este tipo de doação. Em 1957, esta rubrica alcançaria 23,8% do orçamento. Para se ter uma real dimensão do impacto da ajuda externa na economia coreana dos anos 1950, é preciso reter que esta equivaleria a um volume anual de doações de cerca de US\$ 45 bilhões para uma economia com o tamanho daquela que a Coréia

possuía em 2002 (Cho, 2001: 120). Assim, torna-se mais clara a razão que teria permitido à Coreia manter taxas de investimento tão superiores às suas taxas de poupança durante os anos 1950.¹³

| TABELA III-C – Conta Especial para Reconstrução Econômica em Proporção do Orçamento Geral do Governo Central, 1957-1961 | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 |
| Orçamento Geral (em Bilhões de Wõn) | 362,0 | 410,2 | 415,6 | 428,5 | 638,6 |
| Minutas da Conta Especial para Reconstrução Econômica (em Bilhões de Wõn) = B | 86,3 | 78,5 | 59,5 | 47,6 | 45,2 |
| B / A (%) | 23,8 | 19,1 | 14,3 | 11,1 | 7,1 |
| Minutas de Venda de Grãos Provenientes da Ajuda (em Bilhões de Wõn) = C | 153,9 | 186,5 | 145,2 | 122,7 | 292,4 |
| C / A (%) | 42,5 | 45,5 | 32,9 | 28,6 | 45,8 |
| Fonte: Cho (2001: 122) <i>apud</i> Lee, Sung-Yoo, <i>The Korean Economy and U.S. Aid [Hanguk Gyungje-wa Miguk Wonjo]</i> . Donga Publishing Co., p. 147, 1962. | | | | | |

IV – A Participação Coreana na Guerra do Vietnã e a Transubstanciação da Ajuda Americana

Além dos Estados Unidos, alguns outros aliados coadjuvantes também empenhariam a vida de seus jovens em combates no Vietnã. Na Austrália, a título de exemplo, seriam contabilizadas algo como 470 mortes. Já na República da Coreia, foco de nosso trabalho, teriam sido cerca de 4.400 mortos.¹⁴ Note que República da Coreia teria sido, dentre todos os países diretamente envolvidos na guerra, aquele a enviar ao Vietnã o maior contingente de tropas como percentagem da população total do país – cerca de 300.000 soldados (Cho, 2001: 127).

Como resultado de tamanho engajamento coreano nesta guerra, os governos dos Estados Unidos e da República da Coreia firmariam um documento chamado “Memorando Brown”, assim denominado em homenagem ao embaixador americano na Coreia do Sul, Winthrop G.

Brown. Mediante o acordo ali celebrado, os Estados Unidos garantiriam enormes vantagens econômicas à Coreia. O memorando previa: 1) apoio financeiro ao país, 2) assistência técnica e financeira para a modernização de suas forças armadas, 3) apoio à expansão das exportações do país, 4) prioridade para as empresas de origem sul-coreana em contratos de fornecimento e serviços relacionados à guerra e, 5) garantia de que os técnicos civis coreanos teriam oportunidades de trabalho no Vietnã (Cho, 2001: 127).

Como é possível checar na Tabela IV-A, o “Memorando Brown” significou uma fantástica contribuição a um país que, como já vimos, era extremamente dependente de doações americanas. Note que, à época, as autoridades americanas já haviam deixado clara sua intenção de ir reduzindo o antigo fluxo de ajuda econômica¹⁵. O Vietnã preencheria, assim, a lacuna aberta. Entre 1962 e 1969, os dados deixam claro que as exportações ao Vietnã, somada à assistência militar americana associada à guerra, adquiririam enorme peso no frágil equilíbrio externo da economia coreana.

TABELA IV-A – Ajuda Militar Americana e Exportações Coreanas para o Vietnã em Relação ao PIB e às Exportações, 1962-1969

| | Receita Total com Ajuda Militar dos EUA e Exportações para o Vietnã (A) | PIB em US\$ milhões (B) | Exportações Totais em US\$ milhões (C) | (A)/(B) em % | (A)/(C) em % |
|---------|---|-------------------------|--|--------------|--------------|
| 1962-63 | 96,5 | 3192,3 | 95,7 | 3,0 | 100,8 |
| 1964-65 | 104,6 | 2826,6 | 294,2 | 3,7 | 35,6 |
| 1966-67 | 209,2 | 4163,4 | 570,5 | 5,0 | 36,7 |
| 1968 | 306,6 | 5500,0 | 455,4 | 5,6 | 67,3 |
| 1969 | 372,9 | 6597,4 | 622,5 | 5,6 | 59,9 |

Fonte: Cho (2001: 128) *apud* Naya, Seiji. The Vietnam War and Some Aspects of its Impact on Asian Countries. The Developing Economies, 9 (1), pp. 31-57, 1971.

Já na Tabela IV-B, são apresentados dados mais amplos sobre as diversas origens das divisas que ingressariam na Coreia em decor-

rência do “Memorando Brown”. A importância da guerra enquanto fonte de recursos externos fica ainda mais evidente se retivermos que, a todas as rubricas apresentadas na tabela, ainda devemos somar a ajuda militar direta, captada na tabela anterior.

| TABELA IV-B – Divisas Recebidas pela Coréia ao Participar da Guerra do Vietnã, 1966-1968, em Milhões de US\$ | | | |
|---|-------|-------|-------|
| | 1966 | 1967 | 1968 |
| Exportação de Bens para o Vietnã | 13,8 | 7,3 | 5,6 |
| Venda de Artefatos Militares | 9,9 | 14,5 | 30,8 |
| Contratos de Construção e Serviços | 12,3 | 43,5 | 58,4 |
| Remeças de Civis | 9,7 | 40,6 | 38,4 |
| Remeças de Soldados | 13,2 | 30,0 | 34,4 |
| Outros | 0 | 8,8 | 4,6 |
| Total (A) | 58,9 | 144,7 | 172,2 |
| Exportações Totais (B) | 250,3 | 320,2 | 455,4 |
| (A)/(B) em % | 23,5 | 45,2 | 37,8 |
| Fonte: Cho (2001: 128) <i>apud</i> BANK OF KOREA. Economic Statistics Yearbook | | | |

Pelos dados aqui expostos, já é possível levantar questionamentos sobre a contribuição de vários teóricos que trabalham com a hipótese de que a “ajuda” teria estancado nos anos 1960. Ora, para estes autores o fim da ajuda econômica teria levado o governo Park Chung Hee (1963-1979) a adotar uma política corajosa, desafiando o “pessimismo comercial” vigente entre os *Cepalinos*. No entanto, estas contribuições falham em não perceber que o Vietnã teria aberto aos americanos a engenhosa possibilidade de transubstanciar a ajuda. Ao invés de doações diretas com embaraçosas etiquetas da USAID, eram agora bilionários contratos de exportação de mercadorias e serviços, remessas de soldados aliados, e assistência técnica militar aos companheiros de batalha. Tudo justificável politicamente pelos interesses do “mundo livre”, e pelo ideal de assegurar a “liberdade” aos sul-vietnamitas.

Claramente, é somente em vista deste novo e singular contexto internacional, muito distante daquele vigente na América Latina, que se torna possível compreender os resultados tão alvissareiros obtidos pelas exportações coreanas deste período. Os dados demonstram, por exemplo, que as exportações sul-coreanas de ferro e aço, cuja parca competitividade era atestada por representarem apenas 1,7% das

exportações totais coreanas, bateriam recordes de exportações ao Vietnã, que absorveria 94,3% das exportações do setor. Este curioso fenômeno se repetiria em sete outros setores industriais. Em direção contrária estava o setor agrícola que, responsável por 13,6% das exportações coreanas, teria no Vietnã apenas 1,3% do seu mercado.

Outro caso paradigmático seria o setor de construção civil, no qual a Coreia detém atualmente uma enorme capacidade competitiva. Nem sempre foi assim. No projeto de construção da Rodovia Pattani-Narathiwat (1966-68), na Tailândia – o primeiro contrato internacional de construção tocado pela *Hyundai Construction* –, é sabido que o governo americano influenciou fortemente na escolha da empreiteira coreana encarregada da obra (Cho, 2001: 128). Em pouco tempo, a Hyundai venceria outros contratos: no Vietnã, na Papua-Nova-Guiné, na Austrália, etc. Outro setor muito agraciado seria o de logística e transportes. O Grupo Hanjin, cujos containeres podem ser avistados hoje em qualquer grande porto do mundo, cresceu fabulosamente em decorrência dos fretes associados ao Exército Americano.

Fica claro que muitas empresas coreanas tiveram nos contratos decorrentes do “Memorando Brown” uma verdadeira incubadora, capaz de permitir que se lançassem ao mundo, mesmo sem ter maturidade para alçar tamanho vôo por si mesmas. O “Memorando Brown” lhes havia garantido uma preciosa fatia de mercado por 15 longos anos, adicionando ao seu portfólio ninguém menos que o maior cliente do mundo, que é o Estado americano. Esta conjuntura logo permitiria a sua transformação em verdadeiros gigantes de notória competitividade (Cho, 2001: 129).

A conclusão é muito simples: é preciso muito comedimento, então, quando se compara a “performance” exportadora coreana com aquela ostentada pelos países latino-americanos. Pois a Coreia do Sul se inscrevia, atestam as evidências acima, em um contexto internacional muito particular, tendo encontrado abertas muitas portas que para outros países sempre estiveram, via de regra, fechadas.

V - A Normalização das Relações Nipo-coreanas

Desde a Capitulação Japonesa em 1945 e até os primeiros anos do governo Park (1963-1979), as relações formais entre o Japão e a

Coréia do Sul estiveram entravadas pela negociação das reparações de guerra devidas pelos japoneses aos coreanos. Com o lançamento dos Planos Quinquenais de Desenvolvimento Econômico em 1962, o governo coreano começaria a cogitar as enormes vantagens que poderia obter em um relacionamento mais próximo com os antigos invasores nipônicos. É neste contexto que se daria a assinatura, em 22 de junho de 1965, do chamado “Tratado sobre Relações Básicas entre a Coréia e o Japão”.

O “Tratado de Normalização”, como é comumente denominado, estabelecia oito pontos, quais sejam: 1) concluiu a reabertura das relações diplomáticas entre os dois países 2) tornava nulos os tratados entre o Japão e *Chosön*, firmados antes de 1910, durante as agressões imperialistas japonesas, 3) chancelava a República da Coréia como o único governo legítimo da península, 4) estabelecia, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, o mútuo desejo de perseguir o bem-estar dos dois países, assim como seus interesses comuns, 5) reiterava a necessidade urgente de firmar tratados e acordos comerciais destinados a garantir relações comerciais com base em estabilidade e amizade, 6) reiterava a necessidade da negociação de um acordo disciplinando o tráfego aéreo entre os dois países, 7) esclarecia que o tratado entraria em vigor tão logo os “instrumentos de sua ratificação” fossem inter-cambiados em Seul.¹⁶

E é precisamente nos “instrumentos de ratificação” que estaria a questão nevrálgica do tratado. A divulgação do misterioso conteúdo dos 1.200 documentos confidenciais relativos aos termos de sua assinatura – que permaneceriam confidenciais por 40 anos, até serem finalmente liberados em janeiro de 2005 – geraria recentemente muito alarde na imprensa coreana.¹⁷ Aparentemente, a ditadura Park teria assegurado ao Japão abdicar ao direito de pleitear juridicamente, tanto no nível individual quanto no plano governamental, indenizações reparadoras das atrocidades de guerra cometidas pelo Japão. Isto em troca da obtenção de recursos considerados preciosos ao processo de industrialização.

Na Tabela V-A estão listados, em detalhe, os termos da negociação, taxada por muitos coreanos de “espúria”, que levaria à normalização das relações diplomáticas nipo-coreanas.

| TABELA V-A – Benefícios Associados à Normalização das Relações Diplomáticas com o Japão | | |
|--|--|---|
| | Especificação | Uso |
| US\$ 300 milhões em doações | Pagamentos regulares por 10 anos (até 1975) | Usado para financiar o déficit no Balanço de Pagamentos, importar equipamentos industriais e para custear parte da construção da Siderúrgica de P'ohang |
| US\$ 200 milhões em empréstimos fiscais | Pagamentos divididos por 10 anos (3,5% a.a. de juros, para pagamento em 20 anos, com 7 de carência) | Boa parte do dinheiro foi usado na Siderúrgica de P'ohang (US\$ 88 milhões) |
| US\$ 300 milhões em empréstimos privados | US\$ 180 milhões para indústrias em geral, US\$ 90 milhões para a pesca, US\$ 30 milhões para a exportação de navios | Suporte à indústria |
| Fonte: Cho (2001: 124) | | |

Da perspectiva atual, um pacote envolvendo uma captação de divisas da ordem de US\$ 800 milhões não parece tanto assim. Contudo, para uma economia com as dimensões possuídas pela coreana em 1965, o pacote era vultuoso. Se considerarmos somente o período entre 1967 e 1971, e incluirmos neste cômputo os empréstimos comerciais advindos do Japão, além do influxo de investimento direto japonês, veremos que o impacto do acordo de reparação equivaleria a 23% das exportações coreanas deste quinquênio.

Além deste aporte, há ainda outro fato relevante quanto aos termos do acerto. Desde o início de seu governo, Park tinha recebido sucessivas negativas americanas a um recorrente pedido seu: financiamento para a usina siderúrgica que almejava construir. O acordo com o Japão tornaria possível contornar a intransigência dos técnicos de Washington, viabilizando a construção da usina em P'ohang, bem próximo à sua cidade natal. Além do financiamento, o governo coreano conseguiria arrancar dos japoneses um pacto de transferência da mais avançada tecnologia siderúrgica (Cummins,

1997: 231). Começando a operar em abril de 1968, bem no auge dos combates travados no Vietnã¹⁸, a POSCO – Pohang Iron and Steel Company – estaria praticamente fadada ao sucesso. Abrira-se um dourado horizonte à siderurgia coreana.

VI - A Expansão dos “Euro-mercados” e o Desenvolvimento da Indústria Pesada Coreana

Após o Choque do Petróleo, teria início um respeitável ciclo de crédito internacional fundado em fontes privadas e nos bancos multinacionais operando na Europa: eram os chamados “Euro-mercados”. Esta nova situação vivenciada pelas finanças internacionais traria, como veremos, maior flexibilidade à gestão econômica coreana.

Em 1973, o governo coreano designaria as indústrias química, siderúrgica, de transportes, de eletrônicos e de máquinas e equipamentos como foco da política industrial coreana. O plano de patrocinar a transição do parque industrial coreano a este novo patamar de complexidade era considerado, pelos organismos de fomento internacionais, um verdadeiro ataque aos imperativos da eficiência produtiva.¹⁹

Dadas as características do incipiente sistema financeiro interno de então, e a necessidade implícita de adquirir no mercado externo um enorme contingente de bens de capital e licenciamentos de tecnologia, a concretização destes complexos projetos industriais requereria, além de um enorme montante de capital mobilizado internamente, colossal apoio financeiro externo. Se, obviamente, era inútil esperar apoio dos organismos internacionais, como equacionar então esta questão?

A resposta viria com o surgimento do “Euro-mercado”, que permitiria à República da Coreia captar uma enorme quantidade de recursos a juros bastante compatíveis. Na Tabela VI-A, é possível verificar que a Coreia absorveria um enorme volume deste tipo de financiamento durante os anos 1970. Entre 1976 e 1979, por exemplo, o país teria ficado atrás somente – entre os países do chamado Terceiro Mundo – do México e do Brasil. A dívida externa do país seria, assim, sobremaneira ampliada.

TABELA VI-A – Empréstimos no Euro-mercado, Países Seleccionados, em Milhões de US\$, Janeiro de 1976 a Dezembro de 1979

| | Volume | Participação |
|---------------|--------|--------------|
| Total | 84.114 | 100,0 |
| México | 19.895 | 23,7 |
| Brasil | 17.440 | 20,7 |
| Coréia do Sul | 7.312 | 8,7 |
| Argentina | 6.074 | 7,2 |
| Filipinas | 5.725 | 6,8 |
| Chile | 2.639 | 3,1 |

Fonte: Cho (2001: 132) *apud* MORGAN GUARANTY TRUST COMPANY OF NEW YORK. World Financial Market, p. 10, 1979.

Em síntese, durante os anos 1970, auge da ditadura Park, o Estado coreano adquiriria, temporariamente e por obra de circunstâncias absolutamente alheias a seu controle, uma autonomia relativa em relação ao governo americano naquilo que tangia ao direcionamento de seu projeto de edificação de uma economia industrial. Era possível captar recursos quase irrestritos no mercado internacional e assim, pela primeira vez, a estabilidade das contas externas coreanas não dependeria diretamente, no curto prazo, de nenhum intrincado acerto geo-estratégico. Além disto, a vida política do país continuava politicamente asfíxiada por um regime ditatorial. Livre de constrangimentos externos de curto prazo, e com a oposição interna bastante debilitada, a concretização do “Milagre do Rio Han” tornara-se aparentemente uma mera questão “de gestão”. Esta realidade, tão peculiar quanto localizada, serviria de inspiração à maioria dos trabalhos feitos até hoje sobre a industrialização da Coréia.

VII – O Japão e a Crise da Dívida dos Anos 80: a Aterrissagem Adiada e Suavizada da Economia Coreana

Durante os anos 1970, um dos eventos político-internacionais mais emblemáticos da história mundial do pós-guerra traria drásticas

consequências para a periferia do sistema capitalista. Trata-se da brusca elevação dos preços do petróleo, especialmente nos anos de 1973 e 1979. Nesta ocasião, os preços deste produto crucial se descolariam de seu patamar histórico do pós-guerra, de US\$ 3 por barril, aproximando-se de algo como US\$ 12 em 1974. Deste último ano até 1978, os preços do petróleo oscilariam entre US\$ 12 e US\$ 15. Aí voltariam a aumentar, em 1979, até que o barril atingisse o pico de US\$ 37 em 1981. Não obstante a gravidade desta alteração conjuntural para os países periféricos importadores de petróleo, estes também foram vítimas de um aumento generalizado nos preços da cesta de produtos que importavam do centro — como decorrência óbvia da redução do dinamismo do comércio internacional.²⁰ Completando a tragédia, a evolução dos juros internacionais seria igualmente perversa. A *Libor* evolui, então, do patamar de 5% ao ano antes do choque para uma faixa entre 8 a 10% entre 1974 e 1978. A partir daí, a trajetória desta taxa torna-se insólita, atingindo o inacreditável pico de 19% em 1981.²¹

Como resultado desta conjuntura adversa, a Coreia — que, como vimos na seção anterior, havia se endividado bastante nos anos 1970 — enfrentaria severos solavancos. Em 1978, a dívida externa sul-coreana era equivalente a US\$ 18 bilhões. Poucos anos depois, em 1983, a Coreia já acumularia uma dívida externa de US\$ 44 bilhões. (Cumings, 1997: 273).

Contudo, neste momento-chave após a Moratória Mexicana de 1982, a vizinhança com o Japão se revelaria extremamente “benigna”, para usar a expressão de Otaviano Canuto. Assim, o governo Japonês ofereceria um pacote de ajuda equivalente a 5% do PIB e 10% da dívida externa coreana em 1983. (Cumings, 1997: 335).

Note que, a partir do Acordo do Plaza de 1985, a Coreia se converteria em uma área vital para o investimento industrial japonês. Como o governo nipônico concordara com a apreciação do Iene ante ao Dólar, a antiga periferia do Império Colonial Japonês seria crescentemente enxergada, estrategicamente, como o refúgio perfeito para sua indústria exportadora. Indústria esta que, doravante, teria considerável dificuldade em preservar a competitividade de suas exportações, caso estas se originassem unicamente do Japão. Como hoje sabemos, o arquipélago não registraria crescimento econômico

significativo nas duas décadas após 1990. Preservar a estabilidade financeira de sua *hinterlândia* era, agora, uma questão de sobrevivência.

Além deste precioso pacote de salvação de 1983, a proximidade com o Japão também renderia à Coreia outras vantagens. Especialmente, “[...] driblar a crise da dívida graças à possibilidade de substituir as fontes convencionais de crédito, através de empréstimos bancários (no Euromercado e junto aos bancos americanos), por novas operações de captação – securitizadas – no mercado financeiro japonês.” (Canuto, 1994: 9)

Ou seja, o compromisso japonês com a estabilidade da Coreia foi percebido pelos bancos de Tóquio. E estes se sentiram suficientemente seguros para dar fé à dívida sul-coreana. Durante a turbulência, sua dívida externa teria pulado do patamar de 35,8% do PIB (em 1979) para enormes 53,9% do PIB (em 1985). Porém, dali adiante, com a conclusão dos grandiosos projetos da indústria química e pesada iniciados nos anos 1970, a Coreia registraria, já a partir de 1986, grandes saldos positivos no comércio de bens e serviços. Assim, a dívida externa cairia para 29,5% do PIB já em 1987 (Canuto, 1994: 111).

A tempestade aparentemente havia passado. A Coreia concluíra sua industrialização. As Olimpíadas de Seul se avizinhavam e os coreanos já podiam comemorar sua inclusão entre os países ricos. O reconhecimento da OCDE não tardaria a laureá-los.

Conclusão

Como mencionamos acima, é muito comum que as investigações sobre o acelerado processo de industrialização sul-coreano se detenham às políticas formuladas desde os anos 1960 naquele país. Quando chegam a abordar o plano internacional, as análises mais difundidas contentam-se em identificar apenas a ascensão da economia sul-coreana na hierarquia da divisão internacional do trabalho, evocando as escolhas internas para justificar esta evolução. Isto equivale à suposição de que as relações de centralidade e periferação entre distintos espaços econômicos

ocorrem em função de escolhas originadas no plano nacional, abstraídas assimetrias históricas e conjunturais.

Com a exposição dos fatos e dados acima, no entanto, fica bastante evidente a parcialidade de qualquer trabalho que almeje explicar o desenvolvimento industrial sul-coreano unicamente a partir de processos internos. Pois as ousadas políticas industriais, tecnológicas e comerciais deste país foram formuladas e implementadas em um quadro externo ímpar entre todos os países em desenvolvimento. E, assim, faz todo sentido pensar as relações de centralidade e periferação entre nações como um processo histórico de longo curso e, a partir daí, identificar como o *status quo* internacional teria aberto e fechado caminhos para a moderna Coréia do Sul industrial.

O caráter bem-sucedido da industrialização sul-coreana assume então um papel explicativo subordinado, em virtude da proeminência conferida à análise das posições hierárquicas reservadas a seu conjunto humano e material ao longo do tempo. Recorrendo novamente às palavras do próprio Arrighi, “A Coréia do Sul e Formosa são os dois únicos Estados que conseguiram, sob o regime de acumulação norte-americano, deslocar-se do grupo de nações de renda baixa para o de renda média. [...] Repetindo, isto não foi uma questão de ‘industrialização’ como tal. Na década de 1980, outros países da região passaram por uma industrialização rápida, mas não por uma ascensão vertical na hierarquia do valor adicionado da economia mundial capitalista.” (Arrighi, 1997: 349)

Em síntese, da perspectiva à qual este trabalho se filia, a Coréia do Sul converteu-se em uma nação afluyente por sua relevância geoestratégica. Primeiramente, em função da importância conferida pelo Japão a seus recursos minerais, humanos e energéticos. Posteriormente, em função da importância conferida pelos Estados Unidos ao embate com a URSS, uma vez que a Península Coreana era um dos principais teatros da “Guerra Fria”. Por último, pela importância que o Japão atribuiu à península no contexto do Acordo do Plaza.

As pretensas escolhas responsáveis por seu sucesso, em alguns casos, sequer foram feitas por coreanos. Foi o caso do conjunto de reformas *Kabo* ou da monetização do país no início do século XX.

Evidentemente, as elites do país se oporiam veementemente a ambas. O mesmo pode ser dito sobre a ampla reforma agrária e sobre a alfabetização em massa.

Mais adiante, no pós-guerra, as universalmente elogiadas políticas industriais sul-coreanas contaram com um Balanço de Pagamentos que, entre os anos 1950 e 1980, se beneficiou de uma série de ações nipo-americanas com vistas a seu equilíbrio. E sem essa longa série de auxílios em diversas rubricas é macroeconomicamente infundado pensar em uma Coreia do Sul crescendo a um ritmo tão veloz. Livre do dilema do "hiato de divisas" por sua posição internacional peculiar, os sul-coreanos puderam erguer sua diversificada economia industrial em condições únicas e ritmo paradigmático.

Abstract

During the last four decades, South Korea has been characterized by an extremely accelerated process of economic growth and structural modernization. Promoted to the rank of model to other developing countries, the so-called Korean case reclaims attention among all development specialists. The most renowned explanations for South-Korean success emphasize the economic policies launched in the country and their practical effects. In this effort, they don't devote much attention to the peculiar international conjuncture that embraces this prosperous country. This article will try to enumerate a series of historical facts that, together, suggest that a World-System approach of its industrial success can't be disregarded.

Key words: South Korea; economic and social development; Japanese colonialism; north-American imperialism; world-system theories; late industrialization

Referências

- AHN, Byung-Joon – South Korea and the Communist Countries. *Asian Survey*, Volume 20, Número 11, pp.1098-1107, Novembro, 1980.
- AMSDEN, Alice H. – *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.
- ARRIGHI, Giovanni – *O Longo Século XX*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.
- CUMINGS, Bruce – *Korea's Place in the Sun: a modern history*. Nova Iorque: WW Norton & Co., 1997.
- BANCO MUNDIAL – Current Economic Position and Prospects of the Republic of Korea. Report No. 332-KO, 1976.

- CANUTO, Otaviano – Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia. São Paulo: Nobel, 1994.
- CHO, Yoon-Je – The International Environment and Korea's Economic Development during 1950s-1970s. The Bank of Korea, *Economic Papers*, Volume 4, Número 2, Novembro, 2001.
- FAJNZYLBER, Fernando – Reflexiones sobre la Industrialización Exportadora del Sudeste Asiático. *Revista de la Cepal*, Número 15, Dezembro, pp. 117-138, 1981.
- HALLIDAY, Jon; CUMINGS, Bruce – *Korea: The UnKnown War*. Londres: Viking, 1988.
- JONES, Leroy P. – Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1980.
- KRUEGER, Anne O – *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1982.
- KUZNETZ, Paul W. – *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- MCCUNE, Shannon – Land Distribution in Korea. *Far Eastern Survey*, Volume 17, Número 11, p. 132, Junho, 1948.
- McNAMARA, Dennis L. – *The Colonial Origins of Korean Enterprise: 1910 – 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- VISCAÍNO Jr., M. M. – Aspectos do Desenvolvimento Econômico de Brasil e Coréia do Sul numa Perspectiva Histórica: processos de industrialização e educação até o início da década de 1990. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP - Departamento de História - São Paulo, 1999.
- WADE, Robert – *The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, South Korea and Japan*. The World Bank, 1985.

Notas:

¹ Vide as contribuições de Paul Kuznets, Anne Krueger e os diversos documentos do Banco Mundial sobre o tema.

² Vide as contribuições de Alice Amsden, Robert Wade e Fernando Fajnzylber.

³ Cabe ressaltar que não se trata de negar as virtudes das políticas industriais aplicadas na Coréia, muito bem documentadas e examinadas pela literatura especializada. Trata-se, porém, de buscar a fonte de um sucesso econômico excepcional em uma conjuntura externa extraordinária, que suscita e ampara as muitas políticas levadas a cabo pelas autoridades nacionais.

⁴ Estes números foram obtidos em <http://www.globalsecurity.org>.

- ⁵ Esta situação é consequência das Resoluções 83 e 84 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Desde 1994, o governo sul-coreano retomou controle de seus contingentes em tempos de paz, e mantém conversações desde 2005 para reaver o comando em tempos de guerra.
- ⁶ *Tonghak* significa "Aprendizado Oriental".
- ⁷ Note que este pacote de reformas também aparece na bibliografia como Reformas *Kap-o* ou Reformas *Gabo* (ou coisa parecida), o que pode gerar muita confusão. Todos estes termos são, na verdade, formas distintas de romanizar a pronúncia coreana dos ideogramas utilizados para representar, no tradicional calendário sexagesimal, o ano de 1894.
- ⁸ Como evidência, note a recém-fundada República da Coreia herdaria um espólio nada desprezível de 2.500 empreendimentos ainda em condições de operação (Jones, 1980: 30).
- ⁹ Em 1878, logo após a assinatura do tratado de *Kanghwa*, é aberta na Coreia uma filial do japonês *First Bank*, primeira instituição bancária moderna na Coreia. Pouco depois, em janeiro de 1891, seria aberta no país uma filial da japonesa *Imperial Life Insurance*, primeira seguradora do país. Em outubro de 1909, após estabelecido o protetorado, os japoneses criariam o *Bank of Korea*, que mais tarde viraria o *Bank of Chōsen* (em 1911). Esta instituição seria o primeiro Banco Central Coreano, retirando do *First Bank* o direito de emitir moeda. Em junho de 1918 seria criado o Banco Industrial de Chōsen — embrião do futuro *Korea Development Bank* —, para atuar no segmento de crédito de longo prazo.
- ¹⁰ Note que o ambiente em que as autoridades americanas decidem empreender a Reforma Agrária na Coreia é de profunda efervescência (isto será destacado no próximo capítulo). É muito razoável pensar que, não fosse por toda esta agitação, não teria sido tão amplo o programa de redistribuição de terras concebido pelos militares americanos. Não obstante, tal reforma independeu completamente de deliberações políticas internas — afinal, o país estava ocupado e governado por uma força estrangeira —.
- ¹¹ Retirado e traduzido de McCune (1948:132), *apud* "The Farmers' Weekly [*Nong Min Jo Bo*]", Exemplar Número 95, de 1/04/1948, publicado pelo Departamento de Informação Pública, Governo Militar Americano na Coreia.
- ¹² Cada acre compreende 4.046,8564224m².
- ¹³ Os dados indicam uma poupança de 5,4%, frente a uma taxa de investimento de 17,3% do PIB entre 1953 e 1960 (Cho, 2001: 121).
- ¹⁴ Estes dados são muito sujeitos a controvérsias. Estas estimativas foram compiladas na Enciclopédia Britânica e em Summers, H. *Vietnam War Almanac*, 1985. Servem apenas para dar uma dimensão grosseira do tamanho conflito, cuja análise aprofundada passa longe do escopo desta dissertação.
- ¹⁵ Já mencionamos isto quando apresentamos o trabalho de Anne Krueger. A autora afirma que, entre 1960 e 1965, teria início uma fase de transição, culminando com o fim completo da ajuda econômica em 1972 (Krueger, 1982: 80-82, 152).
- ¹⁶ Este tratado é facilmente encontrado na Internet.
- ¹⁷ Sobre a polémica gerada, veja o artigo "Declassified Documents Could Trigger Avalanche of Lawsuits", *Chosun Ilbo*, 17/01/2005.
- ¹⁸ Note que o "Memorando Brown", analisado detalhadamente na seção anterior, havia aberto um fabuloso mercado para o aço coreano no Vietnã.
- ¹⁹ Veja, por exemplo, o relatório 332-KO, emitido pelo Banco Mundial no ano de 1976 e intitulado "*Current Economic Position and Prospects of the Republic of Korea*", página

64. Nele, a instituição deixa claro considerar irrealis os planos do governo coreano, acusando-o também de subestimar o potencial exportador das indústrias leves.

²⁰ Sobre o impacto dos solavancos deste período para a periferia veja: Sunkel, O.: Griffith-Jones, S. *O Fim de uma Ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

²¹ Sobre este movimento das finanças internacionais veja: Parboni, R. *The Dollar and its Rivals*. Londres: Verso, 1980.

A inserção da economia portuguesa na Comunidade Econômica Europeia, 1986-1995

Maria de Fátima Silva Carmo Previdelliⁱ
Luiz Eduardo Simões de Souzaⁱⁱ

Resumo

Em junho de 1985, o governo português assinou o Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Econômica Europeia e, a partir de primeiro de janeiro de 1986, passou efetivamente a pertencer ao bloco europeu. Este texto visa apresentar informações relativas aos ajustes da política econômica efetuados pelo governo português de modo a atender às exigências para a adesão, num primeiro momento e, portanto, permitir a conclusão do processo de entrada de Portugal na CEE. Adicionalmente, apresentam-se os resultados obtidos pelas políticas econômicas adotadas no país nos seus primeiros dez anos como Estado membro do Mercado Comum Europeu.

Palavras-chave: Portugal; economia internacional; Comunidade Econômica Europeia; política econômica

Classificação JEL: N 24; O 52.

1. Introdução

Em junho de 1985, o governo português assinou o Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Econômica Europeia e, a partir de primeiro de janeiro de 1986, passou efetivamente a pertencer ao bloco

ⁱ Economista, Mestranda em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do CNPQ. Pesquisadora do NEPHE-USP

ⁱⁱ Doutor em História Econômica. Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisador do NEPHE-USP

européu. Estas notas apresentam informações relativas aos ajustes da política econômica efetuados pelo governo português de modo a atender às exigências para a adesão e, portanto, permitir a conclusão do processo de entrada de Portugal na CEE. Pretende-se explicitar o quadro de política econômica do país à época de sua entrada no bloco.

2. O processo de Adesão

A assinatura do Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Econômica Europeia deu-se após sete anos da abertura das negociações. Os principais motivos para tal demora pareciam ligar-se à situação ora corrente da economia portuguesa: (1) déficit na balança comercial, (2) demanda interna sob forte recessão influenciada pela alta das taxas de juros, (3) desvalorização do escudo e (4) diminuição dos investimentos do setor público. Tal situação levava a posições avessas à adesão por parte de outros países do bloco. De toda a forma, o quadro da economia portuguesa devia-se à implantação extensiva das medidas recessivas previstas pelo Segundo Plano de Estabilização de 1978, imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em troca de ajuda financeira (Almeida, 2005, p. 276-279).

A economia portuguesa passara por uma alteração profunda de seu direcionamento com a Revolução de abril de 1974. Porém, após a adoção das medidas do Segundo Plano de Estabilização, os resultados mais visíveis eram uma renda anual *per capita* que equivalia a 53% da média da renda anual *per capita* dos demais países da Comunidade Econômica Europeia em 1985. A inflação nesse mesmo ano beirava os 20% e o déficit orçamentário era de mais de 10% do seu Produto Interno Bruto, o que representava mais do dobro da média dos países membros da CEE (Abreu, 2001, p.17-18).

A economia portuguesa apresentava problemas estruturais. O setor industrial não era competitivo dentro do continente; o setor público respondia pela maioria dos investimentos do setor produtivo; a política monetária limitava-se ao controle de câmbio e administração da taxa de juros. O mercado financeiro estava nas mãos do setor público, com amplo financiamento do Banco de Portugal. De modo

geral, o que se observava eram alternâncias de períodos de inflação elevada e desvalorização cambial (Abreu, 2001, p.17-18).

A adesão de Portugal foi condicionada, pelos países dominantes do fórum da CEE, a uma agenda de reformas. Nela, destaca-se um processo de busca por privatizar as estruturas econômicas do país, em paralelo a uma liberalização dos mercados, limitando-se o Estado à suposta promoção de investimentos ligados às obras de infraestrutura – rodovias, ferrovias, portos, telecomunicações, energia e de educação com vistas à formação técnica – cujos recursos eram fornecidos pela CEE com o intuito de promover desenvolvimento pontual dos mercados regionais (Augusto, 1992, p.655).

Dentro do bloco europeu havia restrições à entrada de Portugal, principalmente por parte da França e Itália, que exigiam reformulações profundas nas políticas agrícolas portuguesas, dados alguns pontos de competição entre aqueles países que conferiam vantagem à agricultura portuguesa e comprometiam as políticas de proteção da agricultura interna italiana e francesa¹. A Grécia também levantou obstáculos e só aceitou a entrada portuguesa após obter autorização para elevar seus próprios subsídios agrícolas.

Adicionalmente, as organizações agrícolas da CEE exigiram a adoção de medidas que protegessem os agricultores dos estados-membros de uma possível concorrência de Portugal e Espanha. Isso incluiu, na prática, a extinção da maioria das agências reguladoras e empresas estatais envolvidas na produção, distribuição e comercialização dos produtos primários do país.

Havia também a preocupação dos países-membros quanto às disparidades regionais, não só pela tradicional atração à migração da mão-de-obra portuguesa que poderia se deslocar mais facilmente para os países do bloco, mas também o prejuízo social e econômico que a abertura de mercado português poderia causar aos demais, do lado da oferta de produtos, em detrimento da demanda do pequeno mercado consumidor português.

Para Almeida (2005, p. 278), o pedido de adesão da Espanha também criou entraves à entrada portuguesa. Considerava-se que a entrada do maior país – em termos econômicos e territoriais – da Península Ibérica transformaria Portugal em um interesse “secundário”. Com isso em vista, a CEE deliberou pela entrada

simultânea de ambos, já que antes da entrada no bloco, os dois países tinham poucas relações comerciais entre si – cerca de 5% contra 35% a 40% dos pequenos países da CEE.

Por fim, havia dificuldades e entraves dentro do próprio governo português, que não conseguia obter um consenso dentro das diversas forças políticas existentes. Mário Soares e Sá Carneiro viam a adesão como uma prioridade de seus governos, visão oposta a Pinto Balsemão.

Em 1985, com sua economia enfrentando uma grave crise causada pela crise do petróleo e pelas medidas impostas pelo segundo programa de estabilização imposto pelo FMI, o Tratado de Adesão de Portugal à CEE foi assinado e o país assistiu ao financiamento externo de projetos de investimentos do governo português, os quais permitiriam, em tese, as mudanças da economia do país, desejadas pela Comunidade.

O tratado de 1985 continha mais de 200 artigos regulando as atividades econômicas portuguesas, desde as quantidades dos produtos que poderiam ser importados e de que países, às quotas de produção interna, bem como formas de produção, determinação e qualificação de produtos. Destacou-se a convergência dos preços internos em direção aos praticados na CEE, bem como as alíquotas de taxas e impostos que deveriam ser eliminadas até 1992. Órgãos reguladores portugueses foram extintos – como a Junta Nacional de Frutas, a Junta Nacional do Vinho e a Empresa Pública de Abastecimento de Cereais – e todos os produtos agrícolas foram extensivamente regulamentados pelos artigos citados. Adicionalmente, as atividades industriais – como o caso da produção de têxteis – foram normatizadas de modo a se enquadrarem em quotas de produção determinadas, visando não afetar os preços praticados na CEE. De igual modo, o Tratado possuía enorme quantidade de artigos regulando as atividades espanholas e o relacionamento entre os dois países da Península Ibérica, detalhando o modo como suas trocas comerciais deveriam se processar após a adesão. A aproximação com a Espanha seria iniciada ainda nos anos 1970, com a assinatura de tratados entre os dois países, que permitiriam a integração ibérica antes da integração europeia, embora tais tratados tenham se traduzido em um volume bem reduzido de trocas, como observado anteriormente.²

A assinatura do Tratado de Adesão exigiu que Portugal alterasse sua legislação interna quanto à movimentação de capitais, pessoas e serviços dentro do bloco. A convergência do país em direção à CEE, que previa para 1992 a unificação do Mercado, tornou-se uma prioridade em si do governo, que se veria capitaneando um processo de ampla abertura do mercado interno, sem ter uma noção definida dos resultados de tal abertura.

Nos seis meses entre a assinatura do Tratado de Adesão e a entrada efetiva destaca-se a participação portuguesa como observadora das discussões travadas na CEE em torno do Ato Único Europeu onde pode inclusive anexar suas preocupações às decisões tomadas no período pelas autoridades do bloco, expressando-as da seguinte forma:

Portugal considera que a passagem do voto por unanimidade para maioria qualificada no segundo parágrafo do artigo 49.º e no artigo 80.º, não tendo sido contemplada nas negociações de adesão de Portugal à Comunidade e alterando substancialmente o acervo comunitário, não deve lesar sectores sensíveis e vitais da economia portuguesa, devendo ser estabelecidas, sempre que necessário, as medidas específicas transitórias adequadas para prevenir as consequências negativas que possam advir para esses sectores.³

Essa manifestação do governo português mostra uma pequena reação em relação a decisões que, somadas ao Tratado de Adesão, mudavam as estruturas e instituições do país. Em síntese, o documento alterou as regras de funcionamento das instituições europeias dando maior autoridade às mesmas, além de consolidar a atuação dos Fundos Estruturais – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) – que se tornaram um dos principais instrumentos para investimento nos países menos desenvolvidos economicamente dentro da CEE, como é o caso de Portugal.

Assim, é possível verificar o período de adesão efetiva portuguesa à CEE como dotado das seguintes características: (1) nele, o ambiente institucional português adaptou-se às demandas da CEE sem maiores ressalvas ou restrições; (2) a interferência maior da economia portuguesa no comércio intraeuropeu foi objeto de reformas estruturais destinadas a eliminar a vantagem competitiva portuguesa em relação aos

demais países-membros; (3) o ambiente econômico interno de Portugal foi considerado insuficiente e passível de ajustes pela CEE.

3. Ajustes da Política Econômica

Neste item, abordam-se as políticas econômicas adotadas nos governos do Partido Social Democrata, PSD, chefiados por Cavaco Silva, de 1986 a 1995, a saber: (1) de final de 1985 a agosto de 1987 – sem a maioria no parlamento; (2) de agosto de 1987 a final de 1991; e (3) de 1992 a outubro de 1995⁴.

Destaca-se ainda que se iniciou, durante esses três governos do PSD, a primeira presidência portuguesa do Conselho Europeu, de 1992 a 2007, além da Cimeira de 1992 em Maastricht onde se firmou o Tratado de mesmo nome.

3.1. 1985 a 1987

O primeiro governo do PSD se beneficiou da euforia causada pela assinatura do Tratado de Adesão e presenciou uma melhoria da conjuntura internacional com a redução do preço do petróleo, das matérias primas e do dólar. De modo geral, a economia cresceu à taxa de 5,9 % do PIB no ano de 1987 em relação ao ano anterior. O PIB *per capita* anual variou de 3.770 euros para 4.000 euros no ano seguinte. Adicionalmente, a política monetária passou a ser integrada à zona comunitária cumprindo as exigências constantes do Tratado de Adesão na trajetória em direção à convergência para uma moeda única. O controle da inflação e estabilização da moeda nacional passaram a ser metas a alcançar.

O período também foi marcado pelo início da liberalização dos movimentos de capitais. Entre 1986 e 1988, foram liberados para as áreas de comércio internacional dentro da CEE, várias para estabelecimento de instituições financeiras estrangeiras no país, e foi dada continuidade à formação de um mercado de câmbio interbancário, criado no ano de 1985. Já o mercado de operações de títulos assistiu à criação de entidade reguladora com poderes de

supervisão sobre as operações efetuadas para que se dinamizasse o mesmo (Romão, 2006, p. 359-371).

Em relação à política fiscal, em 1984 havia se iniciado uma reforma para cumprir as exigências da CEE e as medidas propostas por essa reforma foram implantadas em janeiro de 1986. Assim, destaca-se a criação do Imposto de Valor Adicionado, o IVA, a abolição de vários outros impostos menores – como o imposto ferroviário, imposto de turismo, imposto para Fundo de Socorro Social, e taxas setoriais, além do fim de taxas aduaneiras para o comércio com os demais Estados membros da CEE (Romão, 2006, p. 437-445).

A tributação direta também sofreu alterações pela Comissão de Reforma Fiscal de 1984, entre elas destaca-se a substituição de uma modelo de tributação de rendimento sobre indivíduos – dividido em múltiplas tributações como Imposto Profissional, Contribuição Predial, Imposto de Aplicações de Capitais, Imposto de Mais Valia, e todos estes adicionados por uma cobrança adicional na forma de um Imposto Complementar – por uma modelo comum à CEE de tributação única de rendimento que levou à implementação em 1986 do Imposto de Rendimentos Singulares, IRS para pessoas físicas e autônomos, e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, IRC, em substituição à Contribuição Industrial. A reforma criou ainda uma Contribuição Autárquica que incidia sobre o valor patrimonial de edifícios urbanos e rurais, além de ter reformulado os benefícios fiscais (ROMÃO, 2006, p. 448).

As políticas de cunho social implementadas no período em questão englobam a Lei de Bases de Segurança Social, criada em 1984⁵, e a reforma da educação que foi aprovada em 1986⁶ com o objetivo de adequação à CEE e buscando aumentar a eficácia do sistema já que havia altos índices de insucesso e abandono escolar. Já a área da saúde sofreria uma reforma no ano de 1990 (Romão, 2006, p. 283-302).

Em termos de investimentos, o período assistiu a um aumento de entrada de Investimento Direto Estrangeiro que, em 1986, chegou a US\$ 166 milhões e, no ano seguinte, atingiu os US\$ 367 milhões atraídos pelo baixo custo da mão-de-obra e a possibilidade de poder

atuar nos países do mercado europeu sem pagar custos adicionais (Almeida, 2005, p. 301-303).

Em agosto de 1987, o parlamento português aprovou uma moção de censura que pôs fim ao gabinete chefiado por Cavaco Silva e foram efetuadas novas eleições. O PSD saiu vitorioso com ampla margem e deu-se início a um novo governo chefiado por Cavaco Silva, o segundo do período analisado.

3.2. 1987 a 1991

A maioria absoluta no parlamento, obtida nas eleições de 1987, deu a Cavaco Silva maior liberdade de ação e este foi um mandado em que muitas reformas foram implantadas. Dentre elas, destaca-se a Reforma da Saúde com a aprovação da Lei de Bases da Saúde, em 1990. Adicionalmente, o país acatou os documentos relacionados às Políticas Sociais acordados pela CEE na época. Em relação à organização, houve esforços de coordenação de políticas sociais que embora continuassem inseridas em ministérios diversos, passaram a ter exigência de coordenação comum para evitar duplicidade de ações. Nesse sentido, em 1990 foram criados os Comissariados Regionais do Norte e do Sul de Luta Contra a Pobreza, integrando ações de várias áreas e Ministérios.

Em 1991 teve início a Política de Formação Profissional, orientada para a formação técnica de mão-de-obra jovem já que a Reforma da Educação havia direcionado o sistema de ensino para priorizar a formação dos futuros ingressantes do mercado de trabalho de modo a facilitar sua inserção (Almeida, 2005, p. 304-310).

Dando continuidade às medidas adotadas no mandato anterior, o governo de Cavaco Silva aprofundou a liberalização do setor financeiro e, em 1988, o mercado de operações de títulos estava compatibilizado com seus pares na CEE, além de ter-se iniciado o processo de privatização de bancos estatais⁷. Adicionalmente, em 1991, publicou-se o Código de Mercado de Capitais e o Regimento geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, que permitiram dar respaldo legal às operações do mercado financeiro, em geral, e de títulos em particular. Ainda assim, o setor financeiro

português era fundamentalmente composto por operações bancárias e o setor de investimentos estava no seu início. A sua autorização para funcionamento ocorreu em 1986 quando se formaram 5 empresas para atuar na área. Em 1991, havia 14 empresas de investimento em funcionamento no país.⁸

Com a assinatura em 1987 do Ato Único Europeu, Portugal viu-se obrigado a padronizar seu sistema orçamentário e fiscal com o dos demais países membros da CEE. Adicionalmente, havia pressão pela conclusão de tal compatibilização até o ano de 1992 quando entraria em vigor a União Econômica e Monetária (UEM). Assim, em 1991, foi aprovada uma Lei de Enquadramento Orçamentário, LEO⁹, (que além de determinar regras para a elaboração do orçamento, regulava também o acesso ao crédito público). Já em termos de tributos, foram concluídas as reformas e implementações criadas no governo anterior com diversas discussões sobre possíveis exceções ao IVA. De igual modo, visando preservar determinados fluxos de renda fiscal, Impostos Especiais de Consumo (IEC) foram estabelecidos em 1989 – nomeadamente sobre óleos minerais, bebidas alcoólicas e tabacos. Assim, em 1989, o sistema tributário português estava em estágio avançado de compatibilização os demais países da CEE (Romão, 2006, p. 441-449).

A revisão constitucional que ocorreu no ano de 1989 também permitiu acelerar o processo de privatizações através da Lei-quadro das privatizações¹⁰.

Em termos de políticas monetárias, se até 1989, o principal objetivo das mesmas foi reduzir a inflação e promover o equilíbrios das contas externas, os anos de 1990 e 1991 assistiram a uma orientação diferente que ficou conhecida como a Primeira Fase da União Econômica e Monetária em Portugal. Externamente, o quadro econômico favorável do final da década de 1980 deu lugar a um cenário de desaceleração com crise cambial. Internamente à CEE, ocorria a preparação para a adesão dos seus Estados membros ao Mecanismo de Taxas de Câmbio¹¹. Em Portugal, o governo buscava “controlar a demanda interna” e “estimular a poupança” através da elevação das taxas de remuneração de depósitos a prazo. Porém, tais medidas apenas contribuíam para atrair capitais especulativos para o país e as autoridades portuguesas interromperam o processo de

liberalização de capitais na metade de 1990, criando barreiras administrativas de cunho temporário – nomeadamente, barreiras à aquisição de títulos com taxas variáveis por parte de não residentes. Logo depois, em outubro, o Banco de Portugal mudou novamente as regras de cotação cambial passando a permitir flutuação dentro de uma faixa em conformidade com as diretrizes do Sistema Monetário Europeu (SME). Até o final de 1992, a liberalização do movimento de capitais em Portugal estaria completa.

Outra medida de destaque da política monetária foi a suspensão, em 1990, dos limites máximos de crédito. Em substituição a estes, foi adotada uma reserva obrigatória de 17% para garantia da liquidez das instituições creditícias. Em paralelo, de 1990 a 1991, houve a necessidade de diminuir a liquidez do sistema bancário (cerca de 12% do PIB) e para tanto o governo emitiu papéis da dívida pública em substituição aos depósitos a prazo das instituições bancárias junto ao Banco de Portugal. Ainda em 1991 foi também aprovada uma nova Lei Orgânica do Banco de Portugal¹² dando maior autonomia ao BP que passou a poder vetar o financiamento do Estado com suas linhas de crédito (Romão, 2006, p.387-407).

As eleições de 1991 deram novamente a vitória ao PSD e em 1992, Cavaco Silva voltou ao cargo de Primeiro Ministro do XII Governo que se estendeu até outubro de 1995 quando as eleições foram vencidas pelo Partido Socialista (PS) e uma nova fase se iniciou no país.

3.3. De 1992 a 1995

Este período foi marcado por dois eventos inéditos para Portugal. Em primeiro lugar, o primeiro semestre do ano foi concomitante à Primeira Presidência Portuguesa da CEE sob a chefia de Cavaco Silva. Em segundo lugar, ocorreu a Cimeira de Lisboa nos dias 26 e 27 de julho de 1992.

A primeira presidência portuguesa da CEE teve marcos importantes como: (1) a assinatura do Tratado de Maastrich a 7 de fevereiro de 1992; (2) a conclusão de etapas para o Mercado Interno em 1992; (3) a continuação do processo rumo à União Econômica e

Monetária: (4) a criação do Fundo de Coesão Social para auxílio aos países menos desenvolvidos do bloco; (5) a crise na Iugoslávia; e (6) o novo quadro político europeu com o final da URSS; entre outros fatos relevantes.

Embora o Tratado de Roma de 1957 houvesse previsto uma Política Comum de Transportes para todos os Estados membros, somente em 1992, com o Tratado de Maastrich, tal preocupação se tornou visível e levou ao aparecimento de diretrizes claras em relação à área com identificação da abertura desse mercado, principalmente no que se refere ao transporte de cargas. Desse modo, definiram-se as redes transeuropeias de transportes onde os caminhões passaram a trafegar livremente entre os países membros da CEE, sem vistoria nas fronteiras entre os países membros. Para o transporte ferroviário, tal abertura ficou prevista para o ano de 2008 porém a orientação era de diminuir tal utilização em prol do transporte rodoviário. Nesse setor, Portugal se adiantara e em 1990 já havia lançado sua Lei de Bases do Sistema de Transportes¹³. Em termos práticos, as leis portuguesas e as normas da Comunidade resultaram na construção de várias auto-estradas passando a malha portuguesa de auto-estradas de 316 km em 1990, para cerca de 2.000 km treze anos depois. Porém a utilização dessas auto-estradas possui densidade 4 vezes inferior à média da densidade verificada nos países membros da CEE o que leva ao questionamento da necessidade de se expandir a malha em prazo tão curto (Romão, 2006, p. 254-262).

Ainda relativo ao Tratado de Maastricht, com a sua assinatura ganhou prioridade a redução da inflação dos países membros da CEE para até 3% ao ano e a revisão da Lei Orgânica do Banco de Portugal, de 12 de setembro de 1995, considerou essa uma função primordial deste órgão. Assim, o país passou a orientar sua política monetária para a estabilidade cambial – considerada como essencial para manter a estabilidade dos preços já que se tratava de uma economia aberta. Para tanto, em abril de 1992, o país aderiu ao mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu (SME), passando a manter seu câmbio numa faixa de flutuação de mais ou menos 6%. Tal adesão fortaleceu a moeda portuguesa, porém não contribuiu para o controle da inflação que se elevou de fevereiro a junho desse ano, subindo de 8 para 9,5% e ficando longe da meta dos 3% (Abreu, 2001, p. 34).

O ano de 1992 se encerrou com um índice de inflação de 11,4% em Portugal, contra 4,1% de média na CEE levando as autoridades do SME a mudar a faixa de flutuação cambial para mais ou menos 15% como forma de tentar controlar melhor a situação já no início de 1993. Embora Portugal não tenha chegado a utilizar tal faixa, as crises do México em 1994 e a desvalorização de 7 % da peseta em março de 1995 levaram a um deslocamento do câmbio do escudo em 3,5%. uma intervenção considerada forte já que a moeda estava inserida no Mecanismo de Câmbio da CEE (Abreu, 2001, p. 26).

Os anos de 1994 e 1995 assistiram a várias intervenções do BP no mercado para impedir a variação do escudo fora das faixas recomendadas. Tais intervenções se davam na forma de leilões de crédito que chegaram a uma periodicidade diária e só diminuíram no final do ano de 1995 quando o país estava com uma taxa de inflação de 3,4% ao ano, bem mais próxima do que as autoridades monetárias da CEE haviam designado.

Em termos tributários, em janeiro de 1993 entrou em vigor na CEE o novo regime transitório do IVA com o objetivo de eliminar até 1996 as taxas aduaneiras entre os membros da comunidade. Esse novo regime levou à isenção de cobrança do IVA das mercadorias produzidas em um estado membro com destino a outro e Portugal, novamente, se antecipou à regulação se adequando a essa alteração já em 1992, com o Decreto Lei 290/92. Adicionalmente, para poder fazer a convergência para um mercado único, a CEE determinou que as taxas de IVA deveriam se aproximar umas das outras numa faixa entre 15% e 25%, salvo para produtos especiais determinados pela comissão da CEE. Foi nesse ponto que Portugal se viu obrigada a eliminar a taxa de IVA zero para os seus produtos agrícolas, uma forma de subsidiar sua produção, entretanto, outros estados membros como Bélgica e Reino Unido mantiveram tal isenção para seus produtos o que leva a pensar numa concorrência desleal de preços.

Sobre o setor primário, deve-se destacar também a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) ocorrida no meio de 1992, sob a presidência portuguesa da CEE e que beneficiou os grandes produtores dos Estados membros da comunidade, prejudicando os pequenos. Em especial, a agricultura portuguesa que tendo perdido os subsídios do Estado passou a sofrer a concorrência direta das grandes

empresas estrangeiras do setor em virtude da abertura de mercado de produtos agrícolas. Adicionalmente, a reforma PAC levou à introdução de pagamento de auxílio aos produtores portugueses com base na área cultivada e no número de animais possíveis levando a uma dependência direta da ajuda do Estado para sua sobrevivência. Porém, o total de tais auxílios significou uma queda de 30% no nível de apoios governamentais recebidos pelo setor no ano de 1989, ou seja, o auxílio não se mostrou capaz de substituir a política de isenção tributária que subsidiava o setor anteriormente (Romão, 2006, p.133-136).

Já nos setores secundário e terciário, em 1990, a CEE havia lançado uma Instrução diretiva para "Fusões e Cisões" onde pretendia normatizar tais operações dentro dos estados membros. Assim, estabeleceu regras fiscais que permitiam que a tributação de ativos e passivos anteriores à fusão fossem tributados após a operação, evitando assim que os Estados perdessem receitas. Portugal acatou a norma em julho de 1992 com data retroativa ao início daquele ano¹⁴. Ainda nessa norma, foi criado um mecanismo para evitar a dupla tributação para empresas matrizes e afiliadas em que se tributava somente 95% do lucro distribuído. Porém, nem todos os Estados membros adotaram tais normas e até hoje existem zonas em que o sistema de tributação difere dos demais países membros, mais uma vez, Portugal seguiu as instruções dadas pela CEE e acatou as normas de tributação com risco de perda de arrecadação (Romão, 2006, p. 458-459).

Até a assinatura de Maastricht em 1992, os países da CEE deveriam administrar seus orçamentos individualmente, mas após a assinatura do Tratado, passou a ser exigido que as decisões de cada país membro relativas a seus orçamentos passassem a respeitar limites rígidos onde se visava evitar déficits – as normas serão ainda mais claras a partir de 1997 com a assinatura do Tratado e do Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC) – sempre em nome de uma estabilidade que permitisse a criação da União Europeia.

O terceiro governo liderado pelo Partido Social Democrata-PSD com Cavaco Silva à frente do gabinete ministerial se encerrou como um período de dez anos em que reformas de cunho liberal foram postas em prática de modo contínuo e sistemático. Os mercados foram

abertos, e quando não existiam, foram criados e regulamentados para funcionarem como tal; órgãos e instituições públicas reguladoras e interventoras na economia do país foram fechadas; empresas e bancos públicos foram privatizados; o sistema tributário foi alterado de modo a ficar compatível com os demais países pertencentes à CEE; políticas sociais foram revistas; os instrumentos de política monetária foram utilizados de acordo com os ditames do Sistema Monetário Europeu e o país se preparou para a integração na União Europeia e a vinda da moeda única.

O terceiro mandato de Cavaco Silva foi acusado, por parte de seus opositores, de ter sido o mais liberalizante e ter beneficiado as elites.

3.4 O Processo de Privatizações

Com a união de mercados, a CEE direcionou seus países membros no sentido de priorizarem a privatização de suas empresas estatais, especialmente nos setores que não os de saúde, defesa e educação. No caso de Portugal, após a Revolução de Abril de 1974, o país havia nacionalizado 244 empresas de cunho privado que passaram, assim, às mãos do Estado. Nos anos 1980, com o intuito de se adequar à CEE e poder ter seu pedido de adesão aceito, Portugal começou o processo inverso ao que levou a cabo na década anterior, isto é, o de privatizações. Somente em 1989, com a segunda revisão constitucional, foi criada a norma legal que marcou o final do processo de aprovação do Regime de Alienação das Participações do Sector Público.

O primeiro setor escolhido para as privatizações foi o financeiro, já que o mercado de capitais estava se consolidando no país e havia interesses de investimentos estrangeiros na área. Deste modo, em 1989, foram privatizados 4 bancos portugueses, com destaque para o Banco Totta e Açores. Em relação a essa privatização, o país presenciaria um enorme escândalo direcionado ao seu processo de privatização quando em 1993 passou ao controle do grupo espanhol Santander que deteve 50% do capital do banco português apesar da lei

do país não permitir que grupos estrangeiros detivessem mais do que 10% de empresas nacionais. O caso levou o primeiro ministro Cavaco Silva a pedir ao grupo Santander que devolvesse o banco português, colocando à venda sua parte. A resposta da CEE veio na forma de uma determinação para que a lei portuguesa fosse alterada para se compatibilizar com as normas da comunidade. Por fim, o banco foi vendido no final de 1994 ao empresário António Champalimaud que fez a única oferta, em troca de ser dispensado de lançar sua oferta na forma de uma Oferta Pública de Aquisição (OPA) que o levaria a declarar as origens de recursos para tal. O governo português aceitou e o Totta voltou para mãos nacionais – aliás, voltou para as mãos de quem o havia comprado quando da sua privatização em 1988 e, em 1999, Champalimaud faria um acordo para vender 40% da holding do seu grupo financeiro ao Santander. Com isso o Totta e Açores passou novamente ao controle de capital espanhol.

Nos dois anos seguintes, seriam 7 empresas privatizadas por ano, com o setor financeiro na liderança. Já em 1992, 11 empresas seriam privatizadas, a maior parte, bancos e seguradoras com destaque para a Petrogal – Empresa Portuguesa de Petróleo. Até 1995, a média seria de 7 empresas privatizadas por ano, mas em 1992, entraram em cena as empresas de telecomunicações com a Portugal Telecomunicações¹⁵, a segunda área alvo das privatizações. O montante arrecadado ao longo desses primeiros 7 anos, foi de aproximadamente 7.000 milhões de dólares, um valor que alcançou cerca de 6,4% do PIB português e foi utilizado pelo governo para reduzir o déficit público no período.¹⁶

Em dez anos, Portugal se adequou a todas as normas e sugestões vindas da CEE através de seus Tratados, Programas, Diretivas, Instruções e Livros. Deve-se destacar que o partido que havia liderado inteiramente o processo de adequação não conseguiu a aprovação popular e o Partido Socialista, PS, ganhou a eleições parlamentares de outubro de 1995. António Guterres assumiu o cargo de Primeiro Ministro e em janeiro de 1996, Jorge Sampaio, também pelo Partido Socialista, ganhou as eleições presidenciais assumindo o cargo de presidente da república onde permanece por dois mandatos, até 2006.

3. O Ambiente Econômico: 1986 – 1994

O ambiente econômico dos primeiros dez anos de adesão de Portugal à CEE foi marcado por uma busca de convergência em direção aos demais Estados membros da CEE. Pela Tabela 1, podemos verificar o crescimento do Produto Interno Bruto português comparativamente ao crescimento do mesmo indicador na média dos países membros da CEE (UE-15). Observa-se que apesar da variação observada no período total ter sido alta – Portugal com 131% e UE-15 com 57% - os primeiros cinco anos tiveram um crescimento bem mais acelerado do que os cinco anos finais. Com a primeira metade da série obtendo uma variação de aproximadamente 68% no valor português contra 34% para a UE-15, já na metade final do período, a variação decresce muito para ambos, com Portugal obtendo 26% e a UE-15, com 14%. Depreende-se que a desaceleração do crescimento teve, entre outras causas, as crises financeiras internacionais, e uma queda no entusiasmo inicial provocado pela adesão que levou à entrada de empresas e capitais no país, bem como, aos investimentos realizados para adequar as diferentes áreas da economia portuguesa às normativas da CEE.

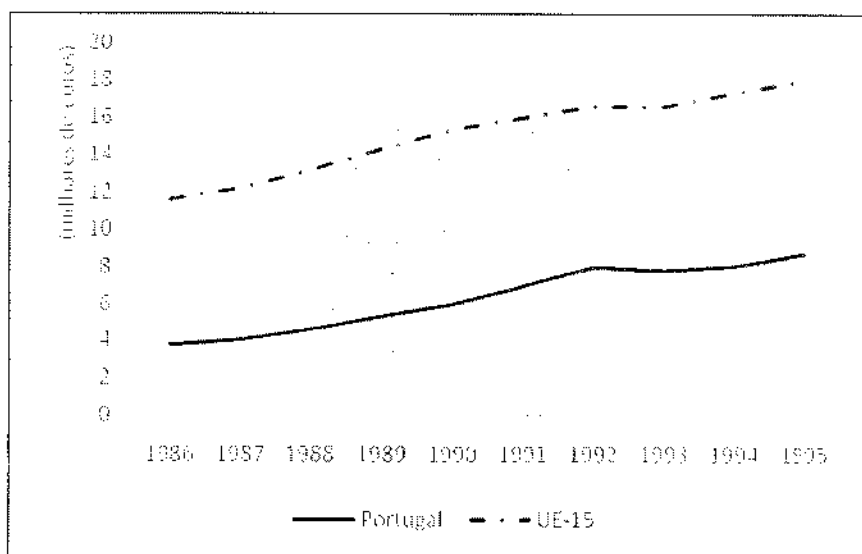
Tabela 1
Evolução do PIB de Portugal e UE-15 entre 1986 e 1995
(em milhões de euros)

| Ano | Portugal | Variação %(*) | UE-15 | Variação % (*) |
|------|----------|---------------|-----------|----------------|
| 1986 | 37.700 | 10,88 | 3.980.000 | 5,91 |
| 1987 | 40.000 | 6,10 | 4.191.000 | 5,30 |
| 1988 | 45.700 | 14,25 | 4.559.000 | 8,78 |
| 1989 | 52.700 | 15,32 | 4.958.000 | 8,75 |
| 1990 | 59.300 | 12,52 | 5.358.000 | 8,07 |
| 1991 | 69.100 | 16,53 | 5.864.000 | 9,44 |
| 1992 | 79.600 | 15,20 | 6.118.000 | 4,33 |
| 1993 | 77.700 | (2,39) | 6.137.000 | 0,31 |
| 1994 | 80.500 | 3,60 | 6.436.000 | 4,87 |
| 1995 | 87.100 | 8,20 | 6.696.000 | 4,04 |

Fonte: Base de dados da EUROSTAT.¹⁷ (*) cálculo efetuado pelos autores.

No Gráfico 1 pode-se analisar a evolução do PIB *per capita* português e comparar com o do grupo de Estados membros da CEE. Destaca-se a taxa de 130% com que o primeiro cresceu durante dos dez anos estudados e também a menor velocidade com que tal crescimento ocorreu se comparado com a CEE. Destaca-se o ano de 1992 como o momento em que o crescimento sofre uma desaceleração.

Gráfico 1
PIB per capita de Portugal e UE-15, de 1986 a 1995
(em mil euros)



Fonte: Base de dados da EUROSTAT.¹⁸

A origem do PIB português em termos setoriais na Tabela 2 revela a predominância do setor de indústria transformadora nos primeiros anos do período estudado e, ao longo da série, este setor vai perdendo progressivamente seu peso em detrimento do setor terciário, com crescimento acentuado do setor bancário que chega a dobrar a sua participação no PIB, nos dez anos observados.

Tabela 2
Origem setorial do produto em Portugal entre 1986 e 1995
(em percentagem do Valor Adicionado Bruto – VAB)

| Ano | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura, pecuária, caça | 6,33 | 7,15 | 5,39 | 5,86 | 5,06 | 4,89 | 4,06 | 3,54 | 3,90 | 3,89 |
| Pesca | 0,79 | 0,71 | 0,66 | 0,63 | 0,60 | 0,60 | 0,57 | 0,45 | 0,40 | 0,39 |
| Indústria extrativa | 0,60 | 0,68 | 0,69 | 0,66 | 0,67 | 0,62 | 0,58 | 0,51 | 0,47 | 0,43 |
| Indústria transformadora | 30,15 | 28,75 | 29,37 | 29,18 | 27,57 | 26,29 | 25,44 | 25,23 | 24,31 | 24,05 |
| Electricidade, gás e água | 3,94 | 4,13 | 4,36 | 3,88 | 4,10 | 4,39 | 4,39 | 4,49 | 4,27 | 4,06 |
| Construção | 5,39 | 5,79 | 6,03 | 5,59 | 5,70 | 5,61 | 5,71 | 5,70 | 6,36 | 6,71 |
| Comércio, hotéis e restaurantes | 20,93 | 20,68 | 20,74 | 20,11 | 20,30 | 20,79 | 20,67 | 20,13 | 17,53 | 17,37 |
| Transporte e comunicações | 7,34 | 7,20 | 6,97 | 6,91 | 6,77 | 7,00 | 6,85 | 6,73 | 6,24 | 6,45 |
| Bancos, seguros e imóveis | 5,80 | 6,34 | 6,15 | 6,31 | 6,42 | 5,98 | 6,01 | 6,54 | 10,51 | 10,26 |
| Serviços diversos | 18,24 | 18,56 | 19,59 | 20,75 | 21,80 | 23,72 | 23,73 | 26,62 | 26,00 | 26,33 |

Fonte: Dados em milhões de escudos obtidos do Banco de Portugal.¹⁹

Destaca-se também a perda de importância do setor primário, tanto na vertente da produção agrícola, pecuária e caça, quanto no tradicional setor pesqueiro que passam a representar no final da série, a metade de suas participações no início da mesma. Adicionalmente, a análise da variação dos diferentes setores produtivos permite perceber uma desaceleração do crescimento de todos os setores na segunda metade da série, conforme consta na Tabela 3.

Tabela 3
Variação setorial do produto em Portugal entre 1986 e 1995

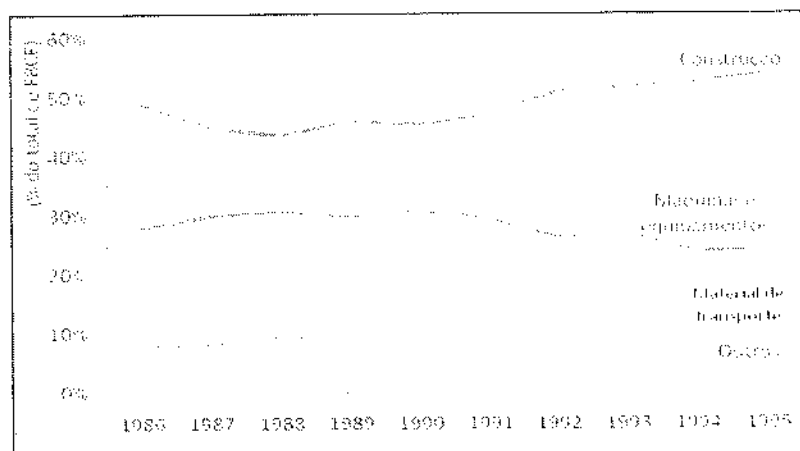
| | 1986 a 1995 | 1986 a 1990 | 1991 a 1995 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Valor Adicionado Bruto VAB | 206,37 | 88,43 | 41,52 |
| - agricultura, pecuária, caça | 74,64 | 67,19 | 12,83 |
| - pesca | 50,79 | 43,25 | -8,22 |
| - indústria extrativa | 122,92 | 111,27 | -0,55 |
| indústria transformadora | 144,73 | 72,35 | 29,12 |
| alimentação, bebida e tabaco | 184,51 | 101,29 | 25,55 |
| têxteis, vestuário e couro | 154,60 | 75,96 | 25,63 |
| madeira e cortiça | 192,69 | 115,23 | 23,01 |
| papel e artes gráficas | 166,60 | 84,07 | 42,34 |
| química, petróleo e borracha | 28,45 | -3,88 | 15,77 |
| minerais não metálicos | 152,76 | 71,83 | 32,58 |
| Metalurgia | 13,02 | 87,82 | -7,83 |
| produtos metálicos, máquinas e elétricos | 210,59 | 92,86 | 43,23 |
| Outras | 265,15 | 90,63 | 50,99 |
| - eletricidade, gás e água | 216,99 | 96,29 | 31,57 |
| - construção | 281,23 | 99,13 | 69,14 |
| - comércio, hotelaria e restaurantes | 154,43 | 82,81 | 18,29 |
| - transporte e comunicações | 169,44 | 73,78 | 30,44 |
| - bancos, seguros e imóveis | 842,93 | 109,02 | 142,67 |
| - serviços diversos | 342,14 | 125,11 | 57,00 |

(*) Fonte: Dados originais obtidos da Base de Dados do Banco de Portugal.²⁰
(*) cálculo efetuado pelos autores.

Assim, observa-se que as atividades do setor primário apresentam crescimento bem menor na segunda metade da série, talvez por influência das medidas adotadas em 1992 com a assinatura do PAC que levou a uma perda de competitividade do setores até a resultados negativos para a pesca e a indústria extrativista. Tal tendência só não ocorre na área de serviços bancários, seguros e imóveis onde os primeiros cinco anos possuem uma taxa de crescimento de 109% e os últimos cinco anos, possuem um crescimento ainda maior, de 142,67%, além de ser este o setor com o maior crescimento nos dez anos estudados, com variação de 442%. Ao se abrirem os subsetores componentes da indústria transformadora percebe-se que o observado no setor primário se repete e as indústrias de base, como no caso da metalurgia, por exemplo, chegam a apresentar desempenho negativo na segunda metade da série, comprovando o desaquecimento da produção industrial do país.

Uma análise da Formação Bruta de Capital Fixo mostra que este cresceu de 1986 a 1995 em cerca de 197%, porém, ao se observar seus componentes no Gráfico 2, pode-se constatar a queda no investimento em máquinas e equipamentos, bem como de materiais de transporte, principalmente na segunda metade da série estudada. Apesar do aumento observado no total da FBCF ao longo do período, o mesmo foi canalizado para construções e outras melhorias que não a aquisição de bens de produção.

Gráfico 2
Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo em Portugal, entre 1986 e 1995.



Fonte: Dados originais obtidos da Base de Dados do Banco de Portugal.²¹

A análise do comércio externo de Portugal no período, na Tabela 4, revela que o crescimento das importações superou as exportações no período e a Balança Comercial portuguesa ficou deficitária de forma crescente, apesar da desaceleração ocorrida nos últimos cinco anos da série, mais uma vez justificados pelas crises internacionais e pelas medidas adotadas em Portugal para adequação às normas da CEE.

Tabela 4
Comércio Externo de Portugal entre 1986 e 1995.

| (em milhões de escudos) | Exportações | Importações | Saldo da Balança Comercial |
|-------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| 1986 | 1.085.756 | 1.472.597 | (386.801) |
| 1987 | 1.313.719 | 2.000.392 | (686.673) |
| 1988 | 1.585.997 | 2.512.766 | (1.026.769) |
| 1989 | 2.071.592 | 3.065.169 | (1.043.577) |
| 1990 | 2.340.480 | 3.640.008 | (1.299.528) |
| 1991 | 2.361.525 | 3.919.553 | (1.558.028) |
| 1992 | 2.482.563 | 4.130.244 | (1.647.681) |
| 1993 | 2.557.314 | 4.031.566 | (1.474.252) |
| 1994 | 3.083.930 | 4.685.131 | (1.601.201) |
| 1995 | 3.629.407 | 5.215.609 | (1.586.202) |
| em variação %(*) | 1986 a 1995 | 1986 a 1990 | 1991 a 1995 |
| Exportações | 234,26 | 115,55 | 53,69 |
| Importações | 254,18 | 147,18 | 33,07 |

Fonte: Dados do Banco de Portugal.²¹ (*) Estimado pelos autores.

O detalhamento do quadro de comércio exterior português através da abertura dos dados de importações e exportações por tipos de produtos e serviços, conforme consta da Tabela 5, permite observar o crescimento das importações de bens de consumo não duráveis em detrimento dos bens intermediários, destacando-se que as importações de todos os demais bens e serviços que não os citados bens não duráveis, mostrou-se com variação negativa de 1991 a 1995. Já as exportações revelam um aumento da venda de bens de consumo duráveis e, em menor grau, de bens de investimento. Todos os demais apresentaram uma variação negativa no período.

Tabela 5
Comércio Externo de Portugal por tipos de produtos, entre 1986 e 1995.

| Variação % da participação no total importado/exportado (*) | Importações | | | Exportações | | |
|---|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| | 1986 a 1995 | 1986 a 1990 | 1991 a 1995 | 1986 a 1995 | 1986 a 1990 | 1991 a 1995 |
| Bens de consumo não duráveis | 113,99% | 48,81% | 23,77% | -5,68% | 2,12% | -11,08% |
| Bens de consumo duráveis | 66,17% | 58,62% | -5,65% | 135,39% | 31,25% | 85,14% |
| Bens de investimento | 8,77% | 21,58% | -5,11% | 38,10% | 18,01% | 18,86% |
| Bens intermediários | -12,34% | -14,27% | 5,85% | -3,23% | -7,16% | 8,72% |
| Energéticos | -49,20% | -33,78% | -7,66% | 1,62% | -1,19% | 33,37% |
| Outros (Inclui eletricidade) | -63,66% | -35,54% | 81,10% | 63,62% | 65,83% | 11,25% |
| Serviços | -13,23% | -5,82% | -10,65% | -26,60% | -4,25% | -25,65% |
| Total | 254,18% | 147,18% | 33,07% | 234,26% | 115,55% | 53,69% |

Fonte: Dados do Banco de Portugal.²³ (*) Cálculo efetuado pelos autores.

A análise dos dados relativos ao emprego, constantes da Tabela 6, permitem afirmar que a tendência europeia de envelhecimento de sua população e baixas taxas de natalidade também ocorre em Portugal cuja População Ativa também tende a diminuir ao longo da série. Já a estabilidade observada nos 15 Estados membros da CEE em termos de emprego, não ocorreu em Portugal onde houve perda de postos de trabalho. O desemprego oficial do país teve queda bem acentuada na primeira metade do período, porém voltou a crescer na segunda metade. Tal fato encontra explicação provável no aquecimento da economia portuguesa nos primeiros anos de adesão em que inúmeras obras foram executadas para cumprir as normas exigidas pela CEE.

Tabela 6
Evolução da População ativa, emprego e desemprego em Portugal e UE-15 (anos selecionados).

| | | 1985 | 1990 | 1995 |
|-----------------|-----------------------|-------|-------|-------|
| População ativa | Portugal - Taxa % (1) | 73,30 | 71,30 | 68,90 |
| | UE 15 - Taxa % (1) | 66,70 | 68,20 | 67,20 |
| Emprego | Portugal - Taxa % (2) | 64,00 | 64,90 | 62,60 |
| | UE 15 - Taxa % (2) | 59,30 | 62,20 | 59,90 |
| Desemprego | Portugal - Taxa % | 9,20 | 4,80 | 7,30 |
| | UE 15 - Taxa % | 9,90 | 7,70 | 10,20 |

Fonte: Base de dados da EUROSTAT.²⁴ (1) Porcentagem da população entre 15 e 64 anos. (2) Porcentagem calculada sobre a População Ativa, (3) Conforme registro de desemprego.

Os dados de emprego são explicados também pela análise do número de empresas constituídas e fechadas no mesmo período em Portugal, em que se pode observar um aumento de abertura de novas empresas no país durante todo o primeiro decênio após a adesão à CEE, apesar do número relevante de que faliu no mesmo período, principalmente na segunda metade da série em decorrência de: (1) desaquecimento da economia portuguesa e da comunidade, conforme verificado nas tabelas referentes ao PIB tratadas anteriormente; (2) maior concorrência de empresas estrangeiras que passaram a contar com normas de atuação dentro dos países da CEE e inclusive, vantagens fiscais. Ainda assim, de um total de 183.315 empresas abertas nos dez anos analisados, foram fechadas 12.461 empresas, ou seja, aproximadamente 7% do total aberto não sobreviveu. Já a remuneração laboral portuguesa foi aumentada progressivamente e o salário mínimo cresceu cerca de 131% no período estudado, deslocando-se de um valor de 22.500 escudos em 1986, para 152.000 escudos em 1995.

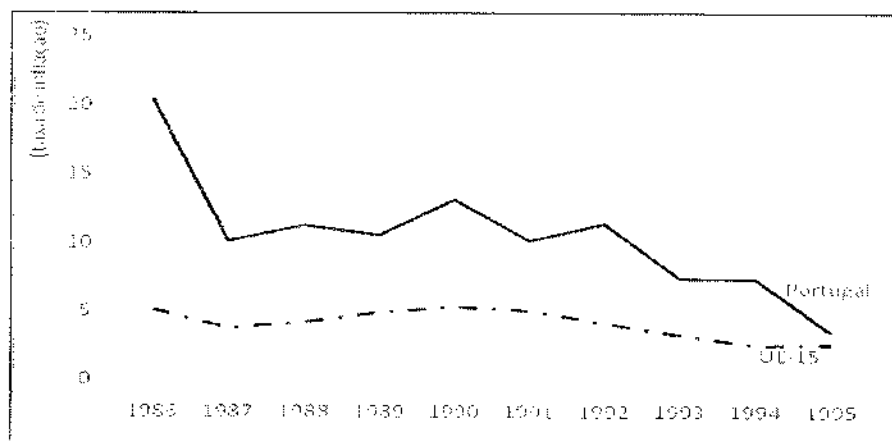
Tabela 7
Empresas constituídas e fechadas em Portugal, de 1986 a 1995

| Ano | Empresas constituídas | Empresas dissolvidas |
|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 1986 | 12.003 | 1.242 |
| 1987 | 12.360 | 970 |
| 1988 | 15.549 | 1.111 |
| 1989 | 17.478 | 1.169 |
| 1990 | 19.320 | 1.076 |
| 1991 | 18.195 | 1.031 |
| 1992 | 22.339 | 1.128 |
| 1993 | 21.493 | 1.314 |
| 1994 | 21.484 | 1.551 |
| 1995 | 23.094 | 1.869 |
| 1986 a 1995(*) | 92,40% | 50,48% |

Fonte: Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).²⁵

A análise do lado monetário da economia portuguesa revela que as metas de controle de inflação, tão exigidas pelas autoridades do Sistema Monetário Europeu levaram a um real controle desta variável no final do período embora a taxa média da CEE ficasse sempre em patamares inferiores à portuguesa durante os dez anos analisados. No Gráfico 3, pode se observar a trajetória de queda da inflação portuguesa em direção ao nível dos demais países membros da CEE, o que quase ocorreu no ano de 1995.

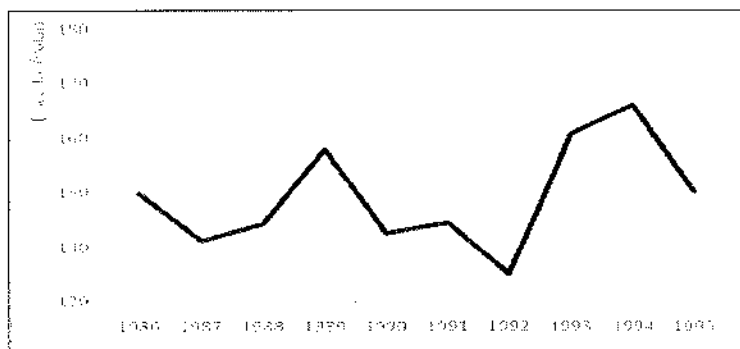
Gráfico 3
Evolução da taxa de inflação em Portugal e UE-15, de 1986 a 1995.



Fonte: Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).²⁶

Para efetuar o controle inflacionário, Portugal usou a sua taxa de câmbio num primeiro momento e, em seguida, adotou o mecanismo de controle cambial do SME. Assim, no Gráfico 4, observamos a evolução da taxa cambial do dólar americano e podemos destacar que após dez anos, a cotação do dólar voltou a valores do início da série apesar das altas nos anos de 1993 e 1994 justificadas pelas crises especulativas internacionais.

Gráfico 4
Evolução da taxa de câmbio do dólar americano, em Portugal de 1986 a 1996.



Fonte: Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).²⁷

Com o objetivo de atrair divisas estrangeiras e assim controlar a taxa cambial, o governo português emitiu títulos e os remunerou a taxas elevadas. O mercado de papéis, quase inexistente antes de 1986, tornou-se progressivamente mais importante com uma elevação de sete vezes o volume de emissão de ações, conforme se pode observar na Tabela 8. Pelo peso dos títulos públicos negociados no total de negócios, percebe-se que o Estado português recorreu a essa ferramenta para poder captar recursos no mercado, além de capturar a liquidez existente e, desta forma, tentar controlar os níveis de preços. No entanto, a oferta monetária foi elevada até 1989, com uma variação média anual crescente de 16% nesses primeiros anos, contra 7% em média após 1990²⁸.

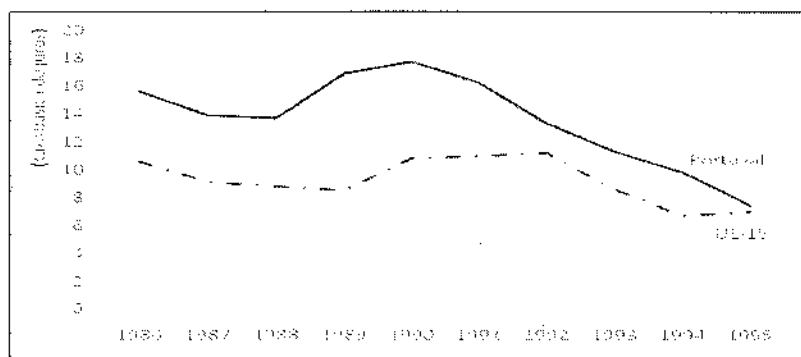
Tabela 8
Evolução da emissão de títulos e ações em Portugal de 1986 a 1996.

| Ano | Emissão de ações | Títulos privados (1) | Títulos públicos (1) |
|------|------------------|----------------------|----------------------|
| 1986 | 112.470 | 13,91% | 86,09% |
| 1987 | 261.282 | 33,10% | 66,90% |
| 1988 | 261.876 | 15,29% | 84,71% |
| 1989 | 299.356 | 19,28% | 80,72% |
| 1990 | 505.220 | 23,37% | 76,63% |
| 1991 | 526.211 | 14,32% | 85,68% |
| 1992 | 654.411 | 18,84% | 81,16% |
| 1993 | 693.345 | 22,20% | 77,80% |
| 1994 | 582.072 | 31,91% | 68,09% |
| 1995 | 778.931 | 36,01% | 63,99% |

Fonte: Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).²⁹ (1)
 Porcentual sobre o total de títulos emitidos no ano, cálculo efetuado pelos autores.

Outra importante ferramenta de ajuste utilizada pelas autoridades portuguesas foi a taxa de juros de remuneração de seus títulos, conforme se observa no Gráfico 5 onde se pode comparar a evolução de tal taxa com as praticadas pelos países da CEE. Destaca-se que no ano de 1990, a taxa de juros portuguesa atingiu o seu pico máximo, em 17,7%, já a média das taxas de juros praticadas pelos outros países da CEE foi de 9,2% para os dez anos.

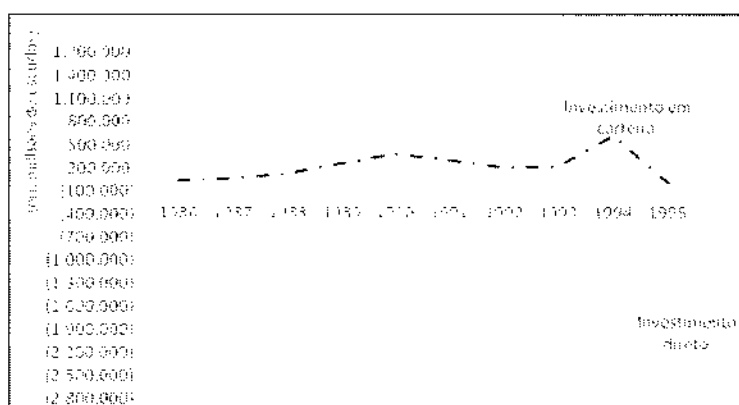
Gráfico 5
Evolução da taxa básica de juros em Portugal e UE-15
de 1986 a 1996.



Fonte: Base de dados da EUROSTAT.³⁰

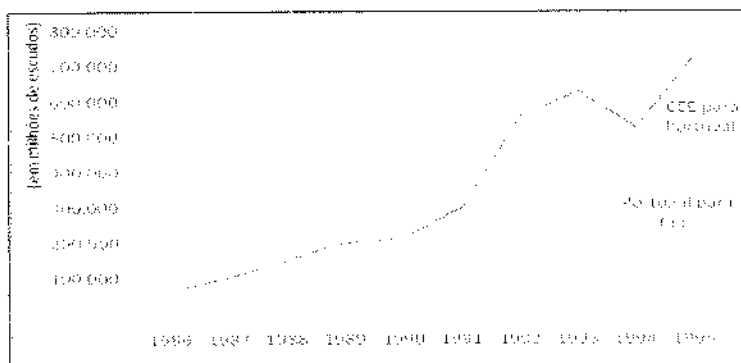
Como resultados práticos das medidas adotadas, o fluxo de capitais estrangeiros com destino a investimentos em carteira aumentaram muito após 1992, como se pode observar no Gráfico 6, em contrapartida, o investimento direto estrangeiro tornou-se negativo.³¹

Gráfico 6
Movimento de capitais em Portugal. de 1986 a 1996.



Fonte: Dados do Banco de Portugal.³²

Gráfico 7
Fluxo de capitais entre Portugal e CEE de 1986 a 1996.

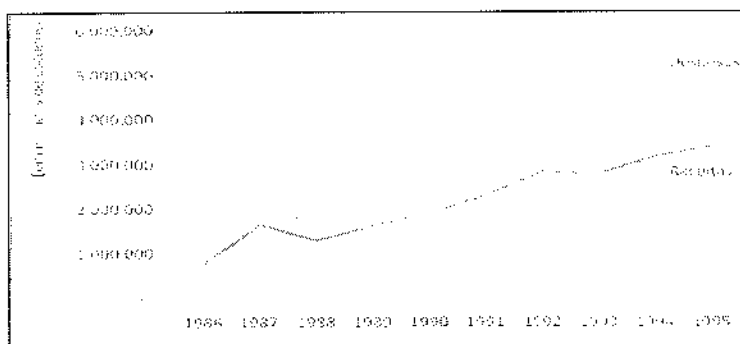


Fonte: Dados do Banco de Portugal.³³

De modo geral, os primeiros dez anos de adesão foram marcados por fuga de capitais do país e em função das elevadas transferências de capitais da CEE em direção a Portugal – como se observa no Gráfico 7 – o endividamento externo tornou-se crescente.

Adicionalmente, as alterações efetuadas no âmbito fiscal, levaram a uma piora nas contas públicas, como se pode verificar no Gráfico 8, com um crescimento acelerado das despesas do governo contra um crescimento menor nas suas receitas.

Gráfico 8
Contas públicas portuguesas, 1986 a 1996.



Fonte: Dados do Banco de Portugal.³⁴

Em termos sociais, apesar do crescimento ocorrido no PIB do país, os estudos sobre distribuição de renda, desigualdade e pobreza em Portugal, resultaram nos dados da Tabela 9, onde se destaca uma melhora na distribuição de renda nos anos 1980-90, principalmente em virtude de uma melhora nos padrões de vida médios daqueles que participavam das camadas mais pobres da população. Assim, a renda real média cresceu em 24,8% entre 1980 e 1990. Tal aumento foi de 32,5% para os 10% mais pobres da população e 24,4% para os 10% mais ricos. A distribuição de renda do decil inferior cresceu de 3,1% para 3,4%. Porém, nos anos 1990 a 1995, essa tendência se inverteu e a renda média cresceu 16,2%, com os 10% mais pobres atingindo um pouco menos que 3,5% e os 10% mais ricos, obtiveram um aumento de 29,1% na sua renda. Destaca-se que ao final de 1995, a renda dos 10% mais pobres, situava-se 3% abaixo do patamar de 1980 (Farinha, p. 33-36).

Tabela 9
Distribuição de Renda em Portugal 1980, 1990 e 1995.

| | 1980 | | 1990 | | 1995 | |
|---|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | Coef. Gini | Índice Theil | Coef. Gini | Índice Theil | Coef. Gini | Índice Theil |
| Distribuição Individual da Renda Per Capita | 0,331 | 0,194 | 0,321 | 0,183 | 0,355 | 0,228 |
| Distribuição de renda por domicílio | 0,368 | 0,231 | 0,367 | 0,229 | 0,400 | 0,274 |
| Distribuição Individual do Consumo Per Capita | 0,396 | 0,279 | 0,369 | 0,214 | 0,394 | 0,270 |
| Distribuição de Consumo por domicílio | 0,423 | 0,310 | 0,408 | 0,282 | 0,435 | 0,323 |

Fonte: Rodrigues, Carlos Farinha. *Integration and Inequality: lessons from the Accessions of Portugal and Spain to the EU.*³⁵

Considerações Finais

Portugal levou sete anos para ter seu pedido de adesão à CEE acatado e sua entrada oficial na Comunidade ocorreu cercada de expectativas externas e internas quanto à dinamização da economia portuguesa, estagnada desde a ditadura de Salazar. Uma continuidade política de dez anos em que o mesmo partido, e o mesmo primeiro-ministro, conseguiram se reeleger seguidamente mostram aprovação

por parte da população, que desejava o acesso fácil às mercadorias da CEE e à renda gerada pela Comunidade. A economia se aqueceu logo nos primeiros meses e iniciaram-se as reformas que eram exigidas pelo Tratado de Adesão.

Em dez anos, o país alterou sua estrutura fiscal, passou a integrar o Sistema Econômico Europeu, abriu mão de parte de sua autonomia anterior em termos de políticas cambiais, fiscais e orçamentárias, concretizou mercados financeiros praticamente inexistentes antes, e caminhou em direção à convergência para com os demais países integrantes da CEE. No entanto, o movimento de capitais em Portugal, para o período 1986 – 1995, independeu do volume de investimento externo direto, ou mesmo dos investimentos em carteira e créditos diversos. Da mesma forma, pode-se dizer que a ampliação do mercado de capitais ou mesmo a financeirização da economia portuguesa tiveram pouco ou nenhum reflexo na atração de investimentos diretos ou créditos externos, ou ainda na movimentação de capital interno no setor financeiro

Leis foram alteradas, tributos extintos e substituídos por outros novos. Subsídios que permitiam vantagens comerciais foram eliminados e os programas de saúde e educação foram revistos. Isso não impediu que as dívidas pública e privada aumentassem, devido à ampliação tanto das emissões de títulos do governo, com o intuito de dinamizar o sistema financeiro, quanto do uso amplo dessa expansão creditícia pelo setor privado, que o inverteu predominantemente nas áreas de comércio e turismo, com eficácia questionável sobre o crescimento do PIB, sobretudo a partir de 1993.

Portugal conseguiu, ao longo do período, obter largas somas de ajuda financeira vinda dos Fundos de Coesão da CEE, bem como obter uma folga com a venda de suas empresas estatais, empresas estrangeiras se fundiram com nacionais ou as adquiriram. A inflação foi controlada, o escudo se valorizou e a adaptação às normas monetárias da CEE permitiu que Portugal pudesse, em alguns anos, vir a fazer parte da União Monetária com sua moeda única, o Euro.

Houve piora na distribuição da renda, perda de postos de trabalho, piora dos resultados da Balança Comercial e encolhimento do setor primário e secundário de produção. O desemprego, reduzido inicialmente pela expansão do comércio e do turismo, voltaria ao final

do período, dada a incapacidade daqueles setores de absorver sustentadamente o crescimento da economia. O déficit comercial, por sua vez, encontraria uma política cambial mais interessada no controle de preços internos, uma vez que a taxa de juros não poderia elevar-se, dado o aumento do endividamento interno. A formação bruta de capital revelou pouca sensibilidade às alterações estruturais da economia portuguesa. Ainda que crescesse em seu último ano em ritmo superior à média da CEE, Portugal refreou pela metade seu ritmo de crescimento econômico em relação à década anterior. Assim, Portugal exportou sua disponibilidade de endividamento para o exterior, e importou o desemprego estrutural da CEE, fator crônico desde sua origem.

Abstract

In June 1985, the Portuguese government signed the Treaty that allowed Portugal to become a member of the European Economic Community and from January, first of 1986, has effectively belong to the European Community. This text aims to provide information on the adjustments and the economic policy made by the Portuguese government in order to meet the requirements for membership, first and therefore allow the completion of the joining process of Portugal to the EEC. Additionally, we present the results obtained by the economic policies adopted by the country in its first ten years as a member state of the European Common Market.

Keywords: Portugal; International Economics; European Economic Community; economic policy.

Referências

- ABLAS, L. A. Q. – Portugal e a integração na comunidade europeia. São Paulo, 1993.
- ABREU, Margarida – As crises Cambiais do Escudo entre 1992 e 1995. Lisboa: ISEG, 1998. Disponível em <http://repository.url.pt/bitstream/10400.5/567/1/ma-artigo-1998.pdf>; acesso em 20/03/2010.
- ABREU, Marta – Da adesão à Comunidade Europeia à participação na União Econômica e Monetária: a experiência portuguesa de desinflação no período 1984 a 1998. In: Boletim Econômico do Banco de Portugal. Abril 2001. Disponível em:

- <http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2004-1.pdf> acesso em 15/11/2009.
- ALMEIDA, Rui L. A. de. – Portugal e a Europa: ideias, factos e desafios. Lisboa:Edições Sílabo, 2005
- ANICA, Aurízia – Contribution to the EDUVINET "European Identity" subject. Faro, Portugal: Universidade do Algarve, 1997
- ARRIGHI, G. SILVER – Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001.
- BARBOSA, W. A –História Econômica como Disciplina Independente. Universidade de São Paulo, Departamento de História, 1988
- CARDOSO, Fátima e ESTEVES, Paulo S. – Globalização, alterações estruturais das exportações e termos de troca em Portugal. In: Boletim Econômico do Banco de Portugal. Março de 2008. Disponível em <http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2008-3.pdf>
- CERQUEIRA, Pedro A. – Assimetria de choques entre Portugal e a União Europeia. Dissertação de mestrado de 11/04/2000 na Universidade de Coimbra.
- CRESPO, Avelino – Portugal economia aberta: crônicas sobre finanças e emprego na economia global. Lisboa: Sílabo, 1995
- FONTAINE, Pascal – A construção europeia de 1945 aos nossos dias. Lisboa: Bertrand, 1998
- FREITAS, Miguel L. – A convergência de Portugal na União Europeia. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002
- GOTTSCHALK, Egon F. – A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e os problemas da integração econômica dos mercados. S. Paulo: Serviço de Publicações do Centro e Federação das Indústrias do Est. de S. Paulo, 1959
- LOPES, José da S. – A economia portuguesa desde 1960. Lisboa: Gradiva, 1995
- LOPES, Emídio – Estudo das determinantes do investimento do sector produtivo e em habitação. In: Relatório de Prospectiva e Planeamento. nº 3-4. Lisboa: Banco de Portugal, 1997. Disponível em www.dpp.pt/pages/files/inv_sect_produtivo.pdf. Acesso em 22/03/2010.
- LOURENÇO, Joaquim da S. – Política agrícola sócio-estrutural da CEE: perspectivas para o desenvolvimento das regiões minifundiárias portuguesas. Lisboa: Fundação Galuste Gulbenkian: Dinalivro, 1981
- MATEUS, Abel – Economia Portuguesa. 3ª. Ed. Lisboa: Verbo, 2006

- MATEUS, Augusto – A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios. In: *Análise social*. vol.XXVII, 1992, p.655-671. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223054629Q6yOU5pa6Gx450K0.pdf>. Acesso em 10/10/2009.
- MENDES, Manuel V. – A reforma da administração pública em Portugal. Disponível em http://www.stfpm.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf. Acesso em 05/01/2010.
- MIN. NEGOCIOS ESTRANGEIROS – Portugal nas comunidades europeias. Lisboa: MNE, 1986
- NAVARRETE, D. Fernández – Fundamentos Económicos de la Unión Europea. Madrid: Thompson, 2007
- PALMEIRA, José – A geopolítica de Portugal e a União Europeia. In: *O Minho, a Terra e o Homem*. N. 37.- 2002, p.130-132
- PINTO, António M. – O desafio europeu e a economia portuguesa, uma discussão necessária. Lisboa: Verbo, 2000.
- ROCHA, Edgar – Crescimento Económico em Portugal nos anos 1960-73: alteração estrutural e ajustamento da oferta à procura de trabalho In: *Revista Análise Social*. Vol.XX, Lisboa: Universidade de Lisboa, 1984. Disponível em [HTTP://analisesocial.ics.ul.pt/documentos](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos) acesso em 14/03/2010.
- RODRIGUES, Carlos F. – *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*. Coimbra: Almedina, 2008
- RODRIGUES, Carlos F. et al. – *Integration and Inequality: lessons from the accessions of Portugal and Spain to the EU*. Disponível <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/Making-Transition-Work-for-Everyone/paper1.pdf>. Acesso em 31/12/2009
- ROMÃO, Antonio – A economia portuguesa perante o movimento de integração europeia IN: *Revista Análise Social*. Vol.XVIII, Lisboa: Universidade de Lisboa, 1982. Disponível em [HTTP://analisesocial.ics.ul.pt/documentos](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos). Acesso em 14/03/2010.
- _____ – *A Economia Portuguesa - 20 Anos Após a Adesão*. Coimbra: Almedina, 2006
- SOUSA, Fernando de – Portugal e a União Europeia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* vol.43 no.2 Brasília July/Dec. 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-7329200000200009&script=sci_arttext. Acesso em 12/12/2009.

Documentos consultados

Acto Único Europeu, disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/QUE/AUE-f.htm> acessado em 12/12/2009.

Tratado de Adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia, disponível em [http://openlibrary.org/b/OL15106202M/Tratado de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia](http://openlibrary.org/b/OL15106202M/Tratado_de_adesa_o_de_Portugal_a_Comunidade_Economica_Europeia). Acesso em 10/05/2009.

Notas:

- ¹ Na época da adesão, o peso da agricultura no PIB de Portugal era de 5,2% contra 3% nos demais membros da CEE. De igual modo, 18,9% da população ativa portuguesa atuava no setor agrícola enquanto a média da Comunidade era de 7%. A exportação de produtos agrícolas por Portugal com destino aos países da Comunidade era de 12,9%, muito superior 8,7% do conjunto dos países integrantes da CEE (FRANCISCO, 2006. p.131).
- ² De acordo com o texto do Tratado de Adesão, divulgado pelo Jornal Oficial das Comunidades Europeias, disponível em [http://openlibrary.org/b/OL15106202M/Tratado de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia](http://openlibrary.org/b/OL15106202M/Tratado_de_adesa_o_de_Portugal_a_Comunidade_Economica_Europeia). Acesso em 10/05/2009.
- ³ Adendo ao Acto Único Europeu, disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/QUE/AUE-f.htm> acessado em 12/12/2009.
- ⁴ Em Portugal, ocorrem eleições diretas para o cargo de Presidente da República e para a escolha do Partido que deverá chefiar o Gabinete de Ministros. O Partido eleito indica seu Secretário Geral para ocupar o cargo de Primeiro Ministro, sendo passível de veto por parte do Presidente da República. O Parlamento pode destituir o Gabinete e em acordo com a Presidência da República, organizar novas eleições para escolha do Partido que vai chefiar o novo gabinete ministerial.
- ⁵ O Sistema Público de Segurança Social somente se desenvolveu após a revolução de 25 de Abril e consagrou seu caráter de direito universalidade e de solidariedade entre gerações. Assim, a Constituição da República Portuguesa afirma no seu artigo 63º que (1) Todos têm direito à segurança social; (2) Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um Sistema de Segurança Social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais,

de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários; (3) O sistema de Segurança Social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. A Lei nº 28/84 de 14 de Agosto de 1984 (Lei de Bases da Segurança Social de 1984) estabeleceu as regras de como o Estado deveria financiar as despesas sociais divididas em (1) auxílios em regimes onde não houvesse contribuição; (2) ações sociais; e (3) despesas de administração respectivas, nos três casos, deveriam ser financiadas pelo Orçamento do Estado. (De acordo com informações disponíveis em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=29523>, acesso em 21/12/2009)

⁶ Lei 46/86 de 14 de outubro de 1986.

⁷ Em Dezembro de 1989, o Conselho Europeu propôs a convocação de uma Conferência Intergovernamental para identificar as alterações a introduzir no Tratado a fim de se chegar a uma União Económica e Monetária. Os trabalhos desta Conferência Intergovernamental e da conferência sobre a União Política (lançados quando do Conselho Europeu de Roma, em Dezembro de 1990) resultaram no Tratado da União Europeia formalmente adotado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Maastricht em Dezembro de 1991 e assinado em 7 de Fevereiro de 1992. O Tratado previu a criação da União Económica e Monetária em 1999 em três fases a saber: (1) a primeira fase, iniciada em julho de 1990, permitiu ao Conselho avaliar os progressos alcançados em matéria de convergência económica e monetária, e aos Estados-Membros adotarem as medidas propostas pelo Tratado (proibição de restrições aos movimentos de capitais, proibição para os bancos centrais de concessão de empréstimos a descoberto a autoridades e empresas públicas, proibição de medidas que possibilitassem o acesso privilegiado às instituições financeiras). (2) A segunda fase, se iniciou em janeiro de 1994, visava permitir aos Estados-Membros fazerem progressos significativos em matéria de convergência das suas políticas económicas: com a adoção de regras para o financiamento dos Estados e foi criado pela Comissão um novo tipo de supervisão das finanças públicas. A coordenação das políticas monetárias passou a ser responsabilidade do Instituto Monetário Europeu (IME), criado na época para reforçar a cooperação entre os bancos centrais nacionais e para proceder aos preparativos necessários para a introdução da moeda única. Os bancos centrais nacionais tornaram-se independentes no decurso desta fase. (3) A terceira fase o início da UEM, conforme definido no Tratado. Durante esta fase, as regras orçamentais passaram a ser vinculativas e o Estado-Membro que as não respeitasse poderia ser punido. política monetária foi unificada e confiada ao Sistema Europeu dos Bancos Centrais (SEBC), composto por bancos centrais nacionais e pelo Banco Central Europeu (BCE) que sucede ao IME. A terceira fase da UEM iniciou-se em 1 de

Janeiro de 1999 com a adoção da única. (Conforme informações disponíveis em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/SistemaEuropeu/BancosCentrais/UniaoEconomicaeMonetaria/Paginas/default.aspx> acesso em 12/12/2009).

⁸ Dados do INE conforme *Estatísticas Históricas Portuguesas*. Volume 1. Lisboa: INE, 2001. p.415.

⁹ Lei 6/91 aprovada em 20 de fevereiro de 1991 e alterada pela Lei 53/93, aprovada em junho de 1992.

¹⁰ Lei no. 11/90 de 5 de abril de 1990.

¹¹ O Sistema Monetário Europeu foi criado a 5 de dezembro de 1978 por uma Resolução do Conselho Europeu e começou a funcionar em 13 de março de 1979 com três objetivos fundamentais: (1) Estabilizar as taxas de câmbio para corrigir a instabilidade existente, (2) reduzir a inflação e (3) preparar a unificação monetária europeia. Inicialmente, criou-se o ECU (*European Currency Unit*), uma moeda composta (ou conjunto de moedas), formada por percentagens de cada uma das moedas dos países participantes da CEE, determinadas em função da contribuição do PNB do país ao PNB total da Comunidade e às trocas comunitárias. O valor do conjunto era calculado multiplicando-se o peso atribuído a cada moeda pela sua taxa de câmbio em relação ao ECU – utilizado para especificar o orçamento comunitário, não sendo moeda de curso legal, servindo de meio de pagamento e reserva dos bancos centrais. Para assegurar os fluxos comerciais entre os Estados membros e o mercado único não poderia haver desalinhamentos das taxas de câmbio reais por flutuações excessivas das taxas de câmbio nominais das moedas de cada Estado membro, assim, foi criado um mecanismo de taxas de câmbio e intervenção (MTC) que estabelecia para cada uma das moedas uma taxa central de câmbio do ECU, e taxas de câmbio centrais ou paridades fixas de cada moeda em relação às restantes (pivots laterais). Em torno do conjunto, formada por todas as taxas de câmbio bilaterais, deviam estabilizar-se as diferentes taxas de câmbio das moedas participantes, sendo os bancos centrais responsáveis por intervir para tentar manter as suas moedas sempre dentro das margens de flutuação estabelecida. (Conforme informações disponíveis no site: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125082_pt.htm, acesso em 12/12/2009).

¹² Decreto Lei 337/90 de 30/10/1990.

¹³ Lei 10/90 de 17 de março de 1990.

¹⁴ Decreto Lei 123/92 de 2 de julho de 1992.

¹⁵ O processo da privatização da Portugal Telecom levantou uma polémica sobre sua relevância para a segurança do país, o que levou à criação de regras especiais para permitirem a participação do Estado na empresa após a privatização, com o uso de ações especiais, as golden shares que levaram a uma disputa entre as autoridades europeias. Tal disputa se estendeu até os primeiros anos do século XXI.

¹⁶ Conforme Mendes, Manuel Vieira. A reforma da administração pública em Portugal.

Disponível no endereço

http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf, acesso em 05/01/2010.

¹⁷ Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>. Acesso em 21/12/2009.

- ¹⁸ Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>. Acesso em 21/12/2009.
- ¹⁹ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ²⁰ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ²¹ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ²² Séries longas para a economia portuguesa, disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ²³ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ²⁴ Disponível em <http://cpp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>. Acesso em 21/12/2009.
- ²⁵ Setor de dados estatísticos históricos de Portugal, disponíveis em <http://www.ine.pt>. Acesso em 20/10/2009.
- ²⁶ Setor de dados estatísticos históricos de Portugal, disponíveis em <http://www.ine.pt>. Acesso em 20/10/2009.
- ²⁷ Setor de dados estatísticos históricos de Portugal. Disponível em <http://www.ine.pt>. Acesso em 20/10/2009.
- ²⁸ Conforme dados de Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), disponíveis em <http://www.ine.pt> acesso em 20/10/2009, com cálculo da taxa de variação anual pelos autores.
- ²⁹ Setor de dados estatísticos históricos de Portugal, disponíveis em <http://www.ine.pt>. Acesso em 20/10/2009.
- ³⁰ Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>. Acesso em 21/12/2009.
- ³¹ Foram realizadas regressões lineares entre as variáveis Investimento Direto e Investimento em Carteira, sem resultados conclusivos quanto à relação entre estas.
- ³² Séries longas para a economia portuguesa Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ³³ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.
- ³⁴ Séries longas para a economia portuguesa. Disponível em <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sl-series-estat-pt.pdf>. Acesso em 25/12/2009.

³⁵ Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/publications/Making-Transition-Work-for-Everyone/paper1.pdf>. Acesso em 31/12/2009. p.36.

Resenhas

Hyman P. Minsky – *Estabilizando uma Economia Instável*. São Paulo: Novo Século, 2010, 456p.

Com a eclosão da crise de 2008, iniciada nos EUA, diversos jornalistas econômicos e economistas tradicionais parecem ter redescoberto Hyman Minsky¹. No âmbito acadêmico, uma grande quantidade de artigos retomando o pensamento de Minsky e aplicando-o a crise atual apareceram nos anos de 2007 a 2009². No Brasil, há um bom número de minskyanos que estudam as questões da instabilidade financeira. Diversas dissertações, teses e artigos acadêmicos embasados nas teorias de Minsky já foram produzidos por aqui. Com a crise de 2008, multiplicou-se tal produção, inclusive com a publicação de dois dossiês minskyanos sobre a crise financeira³.

Dessa maneira, já era tempo de termos aqui algum material traduzido de Minsky para a publicidade e divulgação das idéias do autor. Nesse sentido, é salutar a tradução da obra “Estabilizando uma Economia Instável” de Hyman Minsky, escrita em 1986, o primeiro livro traduzido do autor no Brasil. Afinal, ainda que o material minskyano escrito em língua inglesa tenha se tornado bastante acessível nos últimos tempos⁴, a tradução deste livro que sintetiza suas principais idéias é de vital importância para a propagação da teoria minskyana no âmbito do ensino da graduação em economia e outras áreas e para outros leitores interessados no tema.

Como a presente resenha é feita sobre um livro traduzido que foi escrito em 1986, além da análise sobre o livro *Estabilizando uma Economia Instável*, será necessário tecer comentários sobre a tradução do original para o português. Dessa maneira, inicia-se com a análise do livro, depois será feita uma breve reflexão sobre a validade dos insights minskyanos para a crise de 2008, e, por fim, comentários gerais sobre a qualidade da tradução.

O livro se estrutura em quatro grandes partes, além do capítulo I introdutório: Na primeira parte, que abarca os capítulos 2 a 4, é feita uma análise histórica; A segunda parte, que contém os capítulos 5 a 9,

estabelece elementos da teoria minskyana para explicar porque uma economia é instável; A terceira parte analisa aspectos institucionais do sistema bancário e uma teoria sobre processos inflacionários; e por fim, a última parte discute as proposições de política econômica de Minsky para estabilizar a economia capitalista. Além do escrito original de Minsky, cabe ressaltar que esse livro traduzido também contém a introdução feita pelos autores Papadimitiou e Wray, que está presente na recente edição original.

Na primeira parte, Minsky analisa o processo histórico da economia dos EUA para mostrar como um Grande Governo e o FED como um banco estatal, emprestador em última instância, conseguiram, a despeito das instabilidades financeiras ocorridas, sobretudo, a partir de 1966, evitar uma recessão prolongada. Minsky foca nos processos históricos de “sufocamento do crédito em 1966” (*credit crunch*), no aperto da liquidez de 1970 (*liquidity squeeze*) e no declínio cumulativo da economia em 1974-75, analisando evidências empíricas da forte utilização de instrumentos de política econômica nos momentos de reversão do ciclo. Ele mostra, assim, evidências da presença de um Grande Governo – principalmente através do uso de estabilizadores automáticos – e de um Banco Central ativo – como financiador e organizador de cooperação das entidades públicas e privadas para salvar bancos com problemas de liquidez e solvência.

A segunda parte do livro, de caráter teórico, inicia pela crítica à teoria neoclássica e à síntese neoclássica, esta última mais especificamente à contribuição de Patinkin, de que com a flexibilidade salarial há mecanismos automáticos de volta a situação de equilíbrio ao pleno emprego por meio da demanda agregada. Segundo Minsky, o grande problema de tal teoria é não conseguir explicar os fatos do mundo real – a instabilidade financeira – como um mecanismo passível de ser gerado pelo funcionamento normal da economia. Minsky dedica outro capítulo, de forte influência Kaleckiana, para a análise da formação dos preços via *Mark-up* para, em seguida, escrever os dois principais capítulos em termos teóricos: sua teoria financeira do investimento e da formação de situações de instabilidade financeira.

Segundo Minsky, reside no investimento e no seu financiamento a maior fonte de instabilidade macroeconômica. O montante agregado

de investimento depende das expectativas de fluxos de caixa em valor presente obtidos com a operação do novo bem de investimento (preço de demanda do investimento⁵) e do custo do novo bem de investimento (preço de oferta). Com financiamento junto a terceiros, adiciona-se ao preço de demanda um risco do tomador de empréstimo, que tende a diminuir os fluxos esperados, e ao preço de oferta o risco do prestador, que aumenta o custo do bem de investimento. Dessa maneira, por depender de expectativas e avaliações de risco de diversos agentes, o gasto em investimento para Minsky está sujeito a flutuações.

Por outro lado, para investir é necessário financiar, e o financiamento gera compromissos de pagamentos. A capacidade de pagar seus compromissos sem a necessidade de rolar as dívidas definem um comportamento financeiramente seguro (*hedge*), enquanto unidades financeiras que necessitam rolar suas dívidas pela incapacidade de pagar o principal (especulativas) ou até mesmo os juros das dívidas (Ponzi) definem estados de maior fragilidade financeira das unidades. A teoria da instabilidade financeira estabelece que em momentos de otimismo e validação das dívidas, as margens de segurança diminuem e as empresas se engajam em um comportamento cada vez mais especulativo, diminuindo os prazos de endividamento e aumentando a fragilidade financeira da economia como um todo. Somado a isso, o aumento na demanda por financiamento aumenta as taxas de juros, levando a problemas para as empresas especulativas que precisam rolar suas dívidas. Falências podem surgir e se espalhar em uma economia financeiramente interligada, o que pode levar a um processo de espiral de deflação dos preços dos ativos e novas falências, um processo totalmente instável e estabilizável apenas com a intervenção do Grande Governo e do Banco Central com prestador de última instância.

Na terceira parte do livro, Minsky faz comentários sobre aspectos institucionais do setor bancário e esboça uma teoria sobre a inflação. E por fim, na última parte, o autor propõe uma pauta para reformas, que englobam o papel do Grande Governo, a instituição de um programa de geração de empregos pelo Governo, uma reforma do sistema financeiro e políticas industriais com o objetivo de diminuir o poder de mercado das grandes corporações. Cabe notar que as pautas de política econômica defendidas por Minsky são de certa maneira

bem detalhadas e claramente voltadas para a intervenção no debate de política econômica dos EUA.

Avaliando o trabalho de Minsky a luz da crise de 2008, pode-se dizer que sua análise se aplica apenas parcialmente. Com respeito à formação do processo de crise, na teoria minskyana o investimento é o principal motor da instabilidade e a relação entre lucros empresariais e compromissos de endividamento dirige o processo de fragilização e instabilidade financeira da economia. A crise de 2008 foi dirigida pelo gasto autônomo no setor imobiliário, com a relação entre a (lenta) evolução dos salários reais das famílias e os compromissos de endividamento das hipotecas (muitos deles com taxas de juros flexíveis) sendo o principal motivo de fragilidade financeira e desencadeador da instabilidade, agravada e propagada pela engenhosa rede de inovações financeiras. O processo de falências, pânico e deflação dos ativos que se seguiu à quebra do Lehman Brothers, entretanto, está de acordo com o processo de instabilidade financeira descrito por Minsky. O papel ativo do Governo dos EUA (fazendo gastos autônomos além dos estabilizadores automáticos) e do FED (que garantiu depósitos, realizou empréstimos em última instância para todo o setor financeiro e comprou ativos para evitar a continuação da espiral negativa de seus preços), em sintonia com que pensava e defendia o autor, ajudaram com que “Ela”, a grande depressão, não ocorresse mais uma vez.

Os últimos comentários dizem respeito à tradução do livro para o português, que foi feita sem muito cuidado com os termos técnicos e muitas vezes confundem o leitor. Como alguns exemplos selecionados, o termo “*income*”, que se refere à Renda Agregada, é diversas vezes traduzido por “Receita”; o termo extremamente conhecido “armadilha da liquidez” (*liquidity trap*) é traduzido para “armadilha da liquidação”; o processo de deflação dos preços dos ativos (*debt-deflation*) é traduzido de maneira literal para “dívida deflação”, entre outros. Dessa maneira, espera-se que em uma próxima edição haja um maior cuidado na tradução dos termos técnicos para evitar confusão no entendimento dos leitores.

Ricardo Summa
Professor adjunto do ITR/UFRRJ

Notas

- ¹ Minsky foi recentemente citado no *Wall Street Journal* e no *The Economist*, além de ser lembrado por Martin Wolff do *Financial Times* e Paul Krugman em seu *blog* do *NYTimes*.
- ² Ver, por exemplo, os *working papers* do Levy Institute: www.levy.org.
- ³ Os dossiês da crise I e II podem ser encontrados no sítio da Associação Keynesiana Brasileira: www.ppe.ufrgs.br/akb/.
- ⁴ Em 2008, foram relançados no inglês os livros de Minsky: *John Maynard Keynes (1975)*, *Can "It" happen again? (1982)* e *Stabilizing an Unstable Economy (1986)*. Além disso, grande parte dos artigos do Minsky podem ser acessados por meio eletrônico.
- ⁵ Aqui Minsky fala do preço de demanda de um novo bem de investimento, um conceito de fluxo, porém ele estabelece que há uma arbitragem entre o preço de demanda do investimento com o preço dos bens de capital, obtido nos mercados de capital como Bolsas de valores, argumento muito semelhante ao do Q de Tobin.

Normas para apresentação de artigos, comunicações e resenhas

1. Os artigos, comunicações e resenhas encaminhados à REVISTA, que se encontrarem dentro da ORIENTAÇÃO EDITORIAL (abaixo transcrita), serão submetidos à apreciação de pelo menos dois pareceristas do Conselho Editorial ou de especialistas escolhidos *ad-hoc*.
2. Os trabalhos submetidos à REVISTA deverão ser originais. Em casos especiais, será aceita a publicação simultânea em outras revistas estrangeiras ou nacionais.
3. A remessa de originais à REVISTA implica a autorização para sua publicação pelo autor. Não serão pagos direitos autorais.
4. Os artigos devem conter título, autor(es), crédito(s) do(s) autor(es) e serem acompanhados de um resumo de no máximo 10 linhas e palavras-chave em português e inglês. Em folha separada do corpo do texto, colocar o endereço completo para correspondência (incluindo telefone, fax e correio eletrônico)
5. Enviar o texto para o email sep@sep.org.br ou para os editores responsáveis, com a seguinte formatação, em Word for Windows:
 - Margens: de 3 cm para as margens direita e esquerda e 2,5 cm para as margens superior e inferior.
 - Fonte: times new roman, 12 pontos e entrelinhas com 1,5 de espaçamento.
 - Tamanho: máximo de 25 laudas em formato A4, para artigos. Para as comunicações e resenhas o limite é de 4 laudas. Incluir neste limite as notas, referências bibliográficas, gráficos e ilustrações.
 - Apresentar as tabelas, gráficos e figuras em preto e branco; numerados, e, se estiverem em arquivo separado, colocar a indicação precisa de sua posição no texto. As notas vão para o final do texto e não no rodapé.
6. O formato das referências bibliográficas é o seguinte: (MARX, 1982, p. 124). As referências bibliográficas completas devem ser colocadas no final do texto e conter apenas as obras citadas, conforme exemplos abaixo:

• *Livro:*

PACKARD, Vance. *Estratégia do desperdício*. São Paulo: Ibrasa, 1965.

• *Capítulo de livro ou parte de obra coletiva:*

VOINEA, Serban. Aspects sociaux de la décolonisation. In: FAY, Victor. *En partant da Capital*. Paris: Anthropos, 1968. p. 297-333.

• *Artigo publicado em periódico:*

YATSUDA, Enid. Valdomiro Silveira e o dialeto caipira. *Revista Novos Rumos*. São Paulo: Novos Rumos, Ano 1, n. 2, p. 27-40, 1986.

• *Artigo publicado em Anais:*

DUFOURT, D. Transformations de l'économie mondiale et crises de la régulation étatique. In: COLLOQUE ETAT ET REGULATIONS, 1980, Lyon. *Anais do Colloque État et Régulations*. Lyon: PUF, 1980. p. 49-72.

• *Teses, dissertações e monografias:*

CRISENOY, Chantal de. *Lénine face aux moujiks*. Tese (Doutorado de 3º ciclo em Ciências Sociais) — École de Hautes Études en Sciences Sociales — Paris, 1975.

• *Outros Documentos:*

IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil – 1995*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Orientação Editorial

A Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política tem publicado e continuará publicando artigos científicos de diversas tendências teóricas — inspiradas sejam em Marx, Keynes, Schumpeter entre outros — desde que mantenham atitude crítica em relação ao capitalismo ou oposição teórica às correntes ortodoxas, liberais ou neoliberais. Ademais, faz opção clara por artigos que não privilegiam a linguagem da matemática e que não tratam a sociedade como mera natureza. Em suma, ela discorda fortemente dos critérios de cientificidade dominantes entre os economistas por considerá-los inadequados e falsos. Considera, ademais, que esses critérios têm sido usados como forma de discriminação contra o que há de melhor e mais relevante em matéria de investigação científica nessa esfera do conhecimento. Dentro dessa orientação editorial e desde que estejam respeitados os requisitos básicos de um trabalho científico de qualidade, a Revista da SEP mantém o compromisso de que os artigos recebidos serão sempre julgados isonomicamente, pelo critério da dupla revisão.