

REVISTA



Desenbahia



Desenbahia Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

REVISTA DESENBABIA

Revista semestral editada pela Agência
de Fomento do Estado da Bahia S.A. –
DESENBABIA

PAULO GANEM SOUTO
Governador da Bahia

ALBÉRICO MACHADO MASCARENHAS
Secretário da Fazenda do Estado da Bahia

DESENBABIA

Conselho de Administração
Albérico Machado Mascarenhas
(*Presidente*)
Armando Avena Filho
Eduardo Oliveira Santos
Fátima Freire de Oliveira Santos
Walter Cairo de Oliveira Filho
Vladson Bahia Menezes

Conselho Fiscal
Julival Manoel da Silva
(*Presidente*)
Ana Elisa Ribeiro Novis
Eudaldo Almeida de Jesus
Francisco Alfredo Marcílio de Sousa Miranda
Hélio Raymundo de Brito

Diretoria
Vladson Bahia Menezes
(*Presidente*)
Ana Benvinda Teixeira Lage
(*Dir. de Finanças e Controle*)
Ângelo Mário Peixoto de Magalhães
(*Dir. de Administração*)
Caio Márcio Ferreira Greve
(*Dir. de Desenvolvimento de Negócios*)
Paulo Antônio Neto Ribeiro
(*Dir. de Operações*)

Comissão Editorial
Adelaide Motta de Lima
Caio Márcio Ferreira Greve
Carmen Lúcia Castro Lima
Eduardo Saphira
Luiz Ricardo Cavalcante
Paulo Antônio Neto Ribeiro
Vitor César Ribeiro Lopes

Coordenação Editorial

Ana Georgina Peixoto Rocha

Revisão de Texto

Dina Beck

Tradução

Maria Lavínia Sobreira de Magalhães

Assessoria Téc. de Comunicação (AST-COM)

Assessor

Eduardo Saphira

Assistentes

João Paulo Fonseca de Carvalho
Marcelo Gentil Espinheira
Maria José Quadros

Apoio

Leonardo Daniel dos Santos Filho
Lília Oliveira da Silva
Luciano da Silva Bispo (estagiário)

Projeto Gráfico e Editoração

Solisluna Design e Editora

Os conceitos e opiniões emitidos nos artigos
publicados são de absoluta e exclusiva
responsabilidade de seus autores.
É permitida a reprodução total ou parcial
dos artigos desta publicação, desde que
citada a fonte.

R327

Revista Desenbahia, v.1, n.1, set,
2004.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2004.

ISSN 1807-2062

1.Economia-Bahia-Periódicos. I. Desenbahia.

CDD-330

Ficha Catalográfica elaborada pela bibliotecária
Genilda de Oliveira Santana – CRB 5/482

SUMÁRIO

- 5 Apresentação
- 7 Agências de Fomento – Ambientes Institucional, Legal e Operacional
PAULO ANTONIO N. RIBEIRO
- 21 A Concepção do Banco do Estado da Bahia: da Criação do Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia à Transformação em Banco de Fomento do Estado da Bahia
ADELAIDE MOTTA DE LIMA
- 37 Grande Corporação e Estruturação da Região Industrial e Urbana nos Arredores de Salvador - Bahia
CRISTÓVÃO BRITO
- 57 O Espaço da Regulação Econômica sobre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional em um Contexto Pós-Fordista – Notas para um Debate Teórico
ELIAS DE OLIVEIRA SAMPAIO
- 79 A Controvertida Crise Fiscal Brasileira
REGINALDO SOUZA SANTOS, ELIZABETH MATOS RIBEIRO, MÔNICA MATOS RIBEIRO, THIAGO CHAGAS SILVA SANTOS E VINÍCIUS MENDES DA COSTA
- 107 Cluster de Empreendimentos Solidários e Desenvolvimento Regional
JESSÉ ANDERSON PINTO MACHADO
- 123 Capacidade Inovativa e Demandas Tecnológicas de Arranjos Produtivos Locais: um Estudo de Caso do APL de Flores em Maracás, Bahia
FRANCISCO UCHOA PASSOS, CAMILA CARNEIRO DIAS, ROSSINE CERQUEIRA DA CRUZ, ARMANDO ALBERTO DA COSTA NETO E FERNANDA NASCIMENTO SANTOS
- 141 Quantificação das Incertezas na Avaliação de Projetos
MARCELO CARDOSO MESQUITA DE SOUZA
- 161 Comportamento das Exportações da Bahia 2002/2003: O Espelho de Mudanças Estruturais
VERA SPÍNOLA E MARIA TERESA FRANCO RIBEIRO
- 179 Desenvolvimentismo, Crise e Desestatização: a Atuação do BNDES entre 1952 e 2002
LUIZ RICARDO CAVALCANTE



Apresentação

O lançamento da **Revista Desenbahia** reflete a ampliação das atividades da instituição, resultantes do processo de transformação do antigo Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco) em Agência de Fomento. Concebida como uma instituição financeira de caráter especial, formatada e direcionada para fazer frente a um novo quadro socioeconômico, a Desenbahia atua como instrumento da política de desenvolvimento do Governo do Estado, integrando uma rede de cooperação e parceria com o setor público, empresariado e terceiro setor.

Tendo como objetivos estratégicos a inclusão socioeconômica através do crédito, a integração espacial e a densificação da matriz produtiva do Estado, assume uma dimensão relevante, no conjunto de nossas atribuições, adquirir, desenvolver e disseminar conhecimentos sobre a realidade local, regional e nacional.

Com a publicação desta Revista pretendemos aprofundar a inserção da instituição no debate acerca do desenvolvimento, criando um instrumento para estimular a profusão de idéias e a busca de soluções no âmbito dos órgãos do Estado, além de promover uma aproximação mais estreita com universidades, centros de pesquisa e instituições afins.

Trabalhos de caráter teórico e técnico, análises de processos históricos relevantes e estudos de experiências em andamento integram este primeiro número, que gira em torno de temas como desenvolvimento regional, economia baiana, arranjos produtivos e atividades de fomento, formando o eixo da linha editorial.

Esperamos que os artigos aqui reunidos contribuam para enriquecer o debate em torno das questões do desenvolvimento, particularmente da Bahia e do Nordeste, e que sirvam de estímulo para a produção de novas contribuições, para cuja divulgação pretendemos ser um veículo especial.

Vladson Menezes
Presidente da Desenbahia



1 | AGÊNCIAS DE FOMENTO – AMBIENTES INSTITUCIONAL, LEGAL E OPERACIONAL

Paulo Antonio N. Ribeiro*

Resumo

Este artigo tem o objetivo de estimular o debate em torno da questão da sustentabilidade econômico-financeira das Agências de Fomento, a partir do entendimento de sua gênese e da dinâmica da formação do seu resultado financeiro-contábil. Refaz o caminho histórico e institucional que circunda o funcionamento dessas instituições, aborda o ambiente operacional e suas consequências para a geração do resultado financeiro e ressalta os principais limites e desafios que demarcam a atuação das Agências de Fomento, especialmente, a atuação da Desenbahia.

Palavras-chave: Desenbahia. Agências de Fomento. Financiamento. Gestão de Instituições Financeiras. Contabilidade Bancária.

Abstract

The main aim of this paper is to stimulate the debate on the economic and financial sustainability of the Promotion Agencies, based on the understanding of their origin and the dynamics for forming their financial-accountant income. It remakes the historic and institutional path that surrounds the operation of these institutions, while approaching the operational environment and its consequences for generating financial outcomes. It also emphasizes the main boundaries and challenges that delimit the operation of the Promotion Agencies, especially Desenbahia's performance.

Key words: Desenbahia. Promotion Agencies. Financing. Financial Institutions Management. Banking Accounting.

* Contador, Mestre em Administração de Empresas, Diretor de Operações da Desenbahia e Professor de Orçamento Empresarial da Faculdade Baiana de Ciências – FABAC. E-mail: ribeiro-paulo@uol.com.br

Introdução

O Sistema Financeiro Nacional, tal como está hoje organizado, tem suas raízes na reforma bancária implementada no país na década de 60, por meio da Lei 4.595/64. Essa Lei trouxe um novo ordenamento institucional para o mercado financeiro, criando o Conselho Monetário Nacional – CMN, como gestor da política monetária do país, e o Banco Central, em substituição à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC.

O Conselho Monetário Nacional é o órgão supremo do sistema financeiro, cabendo-lhe, fundamentalmente, a fixação das diretrizes das políticas monetária, de crédito e cambial. É um órgão normativo, atualmente composto pelos seguintes membros: Ministro da Fazenda (Presidente), Ministro do Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central. Entre as suas várias competências, estão a de zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras e a de coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública interna e externa.

O Banco Central do Brasil é o órgão responsável por fazer cumprir as disposições que regulam o funcionamento do sistema financeiro, além de ser o órgão executivo do Conselho Monetário. Fortuna (2000, p. 20-21) configura o papel do Banco Central como o Banco dos Bancos, gestor do Sistema Financeiro Nacional, executor da política monetária, banco emissor e banqueiro do governo.

Complementam ainda o conjunto de autoridades responsáveis pela regulação e fiscalização do sistema, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, encarregada do desenvolvimento e da fiscalização do mercado de valores mobiliários, no que diz respeito ao mercado de ações e debêntures; a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, órgão de fiscalização do sistema segurador do país, e a Secretaria de Previdência Complementar – SPC, cuja competência é de regular e fiscalizar o funcionamento dos Fundos de Pensão de Entidades Fechadas de previdência privada.

As instituições do sistema podem, ainda, ser classificadas em normativas e operativas. Normativas são aquelas encarregadas da regulamentação e fiscalização do sistema; as operativas são as instituições financeiras ou equivalentes e, aí, se incluem as agências de fomento, inseridas, portanto, dentro do arcabouço institucional e legal do sistema financeiro brasileiro, embora com características especiais, como veremos adiante.

Agências de fomento – origem

As agências de fomento têm sua origem na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.574, de 17/12/98, e, posteriormente, na Resolução nº 2828,

de 30/03/2001. Surgem no bojo do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, instituído pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/96¹.

A partir da edição dessa Medida Provisória, os estados brasileiros obtiveram as condições ideais de financiamento para o saneamento de suas instituições, a essa altura, em grande parte combatidas por um processo crescente de degradação econômico-financeira, cuja origem, na maioria dos casos, remonta aos anos 80, agravada pelas restrições impostas pelos sucessivos planos econômicos, pela redução das taxas de juros e pelo fim da correção monetária, com custos incompatíveis com a atividade, além de malsucedida gestão de créditos².

No entanto, o diploma legal impôs condições. À nenhuma unidade da federação foi negado o direito de continuar tendo um banco, desde que viesse a atuar em condições de mercado, capacitada a submeter-se às regras competitivas, disputando espaço com a iniciativa privada. Para esses estados, o financiamento do ajuste se restringiu a 50% do montante necessário, cabendo ao controlador o aporte complementar. Aqueles estados que optaram pela retirada do sistema por meio da privatização ou, até mesmo, pela extinção de suas instituições, obtiveram do Tesouro Nacional o financiamento dos recursos necessários ao ajustamento prévio dessas entidades, julgados imprescindíveis para a privatização, extinção ou, mesmo, transformação em instituição não-financeira.

Aos estados que se retiraram efetivamente da atividade bancária, foi permitida uma única concessão: a criação de um órgão, com características especiais e atuação limitada, visando não só à tradicional intermediação financeira voltada para a concessão de créditos de médio e longo prazos. Surgem, então, as agências de fomento: em alguns estados, como algo totalmente novo, sem qualquer vínculo com instituições anteriores. No estado da Bahia surge como sucessora do Banco de Desenvolvimento, o Desenbanco, instituição que já atuava no mercado há mais de trinta anos.

As agências de fomento nascem sob uma série de restrições legais que em muito podem limitar a sua atuação. Parece que as limitações normativas buscam evitar que, no futuro, essas instituições se inviabilizem pelos mesmos equívocos cometidos pelas instituições predecessoras.

¹ A Medida Provisória nº 1.514 sofreu sucessivas reedições, sendo a mais recente a de nº 2.192-70, de 24/08/2001.

² Para maior aprofundamento e resgate da história das IFE's, recomenda-se a leitura de publicações do Banco Central do Brasil, especialmente a Série Pronunciamentos n. 6.

Aspectos legais

As agências de fomento têm fulcro na Resolução do Conselho Monetário Nacional, de nº 2828, tendo como objeto social o financiamento de capital fixo e de giro, associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede, e mais as características a seguir:

- a. sociedades por ações de capital fechado;
- b. subordinação à supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil, inclusive devendo funcionar só com a autorização deste;
- c. praticar somente operações com recursos próprios e de repasses originários de fundos constitucionais, recursos orçamentários, organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento;
- d. permissão para a prestação de garantias, a utilização da alienação fiduciária e de cédulas de crédito industrial e comercial, e cobrança de encargos nos moldes praticados pelas instituições financeiras;
- e. atuar como prestador de serviços de consultoria, agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento, desde que sem a assunção de riscos.

O mesmo normativo trouxe ainda vedações importantes, como o acesso às linhas de assistência financeira do Banco Central; acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central; captação de recursos junto ao público; e contratação de depósitos interfinanceiros, tanto como depositante como depositário.

Além disso, o artigo 6º da Resolução mencionada exige que o controlador, com recursos próprios, constitua um fundo de liquidez, equivalente, no mínimo, a 10% (dez por cento) do valor de suas obrigações, recursos esses que devem permanecer aplicados em Títulos Públicos Federais. Ainda, no artigo 7º, define o fator aplicável ao ativo ponderado pelo risco que, a partir de janeiro de 2003, será de 0,30 (trinta centésimos), fato que, como veremos mais adiante, restringe bastante o fator de alavancagem.

Segundo definição do Banco Central do Brasil, as agências de fomento integram o Sistema Financeiro Nacional. Assim, embora não sendo instituições financeiras típicas, estão subordinadas a toda legislação pertinente ao sistema, com especial destaque para o artigo 192 da Constituição Federal e a Lei 4.595/64, cuja definição e importância já foram destacadas anteriormente.

A Lei 6.024, de 13/03/74³, e todos os demais postulados legais, resoluções, circulares, Manual de Normas e Instruções do Banco Central e Plano de Contas das Instituições Financeiras – COSIF, todos os documentos que regulam o

³ Essa Lei dispõe sobre a intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras.

funcionamento da atividade de intermediação financeira no Brasil, fundamentam, também, a ação das agências de fomento.

É importante lembrarmos, ainda, que as agências são constituídas como sociedades anônimas de capital fechado, sob a égide da Lei 6.404/76 e seus desdobramentos, inclusive quanto ao objetivo lucro, como explicitado no artigo segundo da citada lei.

Completa o quadro de leis e regulamentos, as normas e princípios que norteiam a administração pública. Como órgão da administração pública indireta, as agências estão sujeitas aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência, entre outros. Sujeitam-se ainda à fiscalização dos Tribunais de Contas e aos demais mecanismos de controles públicos, inclusive à recém publicada Lei Complementar nº 101, que trata das normas da responsabilidade na gestão fiscal.

O ambiente operacional

Em virtude da própria definição legal, são quatro as operações básicas das agências de fomento:

- concessão de financiamentos de médio e longo prazo para capital fixo e de giro;
- captação de recursos para repasse;
- administração de fundos constitucionais;
- prestação de serviços de consultoria.

Do ponto de vista da produção interna, aqui entendida como o conjunto de atividades realizadas no âmbito da organização, voltadas à criação de valor econômico, as agências podem ser organizadas, dentro de uma perspectiva mais holística, em três fases que se inter-relacionam. Na I, organizam-se as atividades de administração de passivos, ou seja, todos os serviços financeiros para captar e manter os supridores de recursos, sejam eles próprios ou de terceiros. A fase II pode ser denominada de administração de ativos, onde estão os serviços financeiros voltados para a consecução dos objetivos finais da instituição, no financiamento de projetos essenciais para o desenvolvimento econômico regional. A fase I é pré-requisito da fase II, ou seja, funciona como fornecedora de recursos para que a fase II possa atuar. Essa interação fecha um ciclo: um círculo virtuoso da intermediação financeira.

Dentro do processo de intermediação financeira, surgem os primeiros e mais substanciais elementos para a formação do resultado da agência: de um lado, os custos financeiros dos recursos captados na fase I; de outro, os custos financeiros cobrados dos demandadores de recursos. A diferença entre ambos,

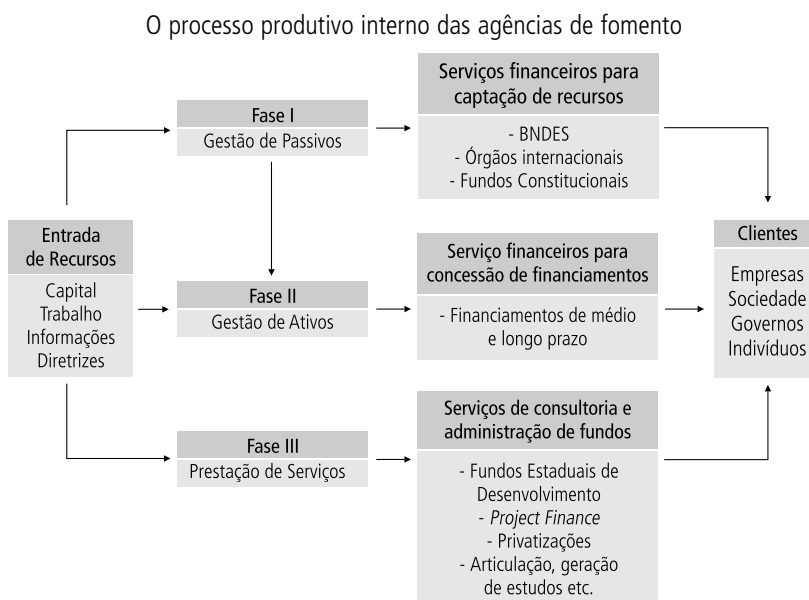
o “spread”⁴, constitui-se na principal fonte de receita das agências. As condições, características e restrições que esse aspecto enseja serão função da Política Financeira que a instituição vier a adotar.

A fase III vem das atividades não-bancárias: a prestação de serviços de consultoria e administração de fundos. Normalmente, essas atividades são remuneradas à base de taxas de administração, comissão ou tarifas, com objetivo muito mais de ressarcimento de custos incorridos do que propriamente gerar lucro.

Devemos ressaltar que as agências são sistemas abertos e, portanto, interagem com os diversos sistemas externos, como o mercado, a sociedade, clientes, indivíduos e agentes repassadores de recursos, entre outros. Com essa configuração, temos os elementos essenciais para a modelagem da agência segundo as estratégias definidas pelo seu controlador (o Estado) e que vão ditar a estrutura interna de funcionamento, em nível de estrutura física, tecnológica, fluxo de informações e sistema de gestão (planejamento, execução e controle). A Figura 1 mostra o funcionamento sistêmico das agências de fomento, segundo a dinâmica ora discutida.

Da interação das fases aqui apontadas surgem as principais atividades da Agência, formadoras dos eventos econômicos que irão gerar os resultados da instituição.

Figura 1



⁴ Diferença entre o custo do dinheiro tomado e o preço do dinheiro vendido.

A geração de resultados

A geração de resultados no ambiente interno das agências será função das receitas obtidas com a remuneração das transações geradas nas fases II e III, confrontadas com as despesas incorridas na fase I e as despesas administrativas. O Demonstrativo Contábil de Lucros (tecnicamente, Demonstração de Resultados) ajuda a entender como os principais itens de receitas e despesas são apurados, dentro de um determinado período, evidenciando, ao final, o lucro contábil. A título de ilustração, a Figura 2 apresenta, do lado esquerdo, os principais eventos que geram receitas e despesas e, do lado direito, associados aos respectivos eventos, os títulos contábeis constantes da demonstração de resultados que classificam, registram e demonstram os itens geradores dos resultados da instituição.

Figura 2

Demonstração de Resultados
(adaptado do Plano Contábil das Instituições Financeiras – COSIF, 1987)

Receitas de Intermediação Financeira	
Operações de Créditos	← - Receitas com os Ativos Operacionais + Recuperação de créditos
Resultado de Títulos e Valores Mobiliários	
Despesas de Intermediação Financeira	
Empréstimos, Cessões e Repasses	← - Custos das captações - Provisão Prudencial (Res. 2.682)
Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa	
Resultado Bruto da Intermediação Financeira	
Outras Receitas/Despesas Operacionais	
Receitas de Prestações de Serviços	← - Remuneração pela administração dos Fundos de Desenvolvimento e serviços de consultoria
Despesas de Pessoal	← - Salários, Informática, Manutenção, Aluguéis, Tributos etc.
Outras Despesas Administrativas	
Despesas Tributárias	
Resultado Operacional	
Resultado Não-Operacional	
Resultado antes da Tributação/Participações	
Imposto de Renda/Contribuição Social	← - Tributação e participações sobre o lucro
Participações Estatutárias	
Lucro/Prejuízo do Período	← - Resultado contábil do período

De fato, a geração de resultados está relacionada à gestão dos passivos e ativos. A Figura 3 demonstra a estrutura patrimonial das agências de fomento. Do lado das fontes, os recursos captados de terceiros e os recursos próprios (capital do acionista e lucros acumulados). Do lado dos usos, as aplicações com recursos livres e determinados, além dos ativos fixos.

Figura 3
Balanco Patrimonial (adaptado do Plano Contábil das Instituições Financeiras – COSIF, 1987)

Ativos		Passivos
Ativos com Recursos Determinados - Repasses	=	Passivos com Destino Certo - BNDES - Órgãos Multilaterais
Recursos Livres - Empréstimos - Caixa/Bancos - Aplicações Financeiras		Passivos Transitórios - Credores Diversos - Contribuições/Impostos a recolher
Ativos Institucionais - Permanente - Investimentos - Despesas Diferidas	=	Recursos Próprios e Transitórios - Patrimônio Líquido - Provisões Diversas - Resultados Exercícios Futuros



Muitos serão os obstáculos a serem transpostos pelos seus gestores. O desenho reservado às agências não será nada fácil de ser implementado.

Desafios e limitações

As agências atuam em um ambiente de negócios permeado por variáveis econômicas e sociais, vinculados a fatores restritivos, tanto de ordem econômica como de ordem legal. O desafio maior será o de compatibilizar os interesses dos diversos agentes, de forma a atingir os seus objetivos institucionais. A lógica de que os recursos serão sempre escassos vale para o ambiente das agências. Por isso, seus gestores terão de se preocupar com a administração de fatores restritivos, de forma a transformar ameaças em oportunidades, a fazer cada vez mais, com menos recursos. Vários fatores restringem a atuação das agências:

Restrição de capital – a capacidade de atender em maior ou menor grau a demanda por créditos de médio e longo prazo, será função, em grande medida, do nível de capital próprio existente⁵. Qualquer empreendimento, seja público

⁵ De acordo com a Resolução 2.828, artigo 7º, o fator “F” aplicável ao Ativo Ponderado pelo Risco, conforme prevê a Resolução 2.099, será de 0,30 (trinta centésimos), o que equivale a dizer que o ativo ponderável pelo risco será de, no máximo, 3,3 vezes o Patrimônio Líquido Ajustado.

ou não, estará fadado a desaparecer, caso não cresça. No caso das agências, a evolução, tanto quantitativa como qualitativa, passa pelo contínuo crescimento do patrimônio líquido, com a acumulação dos lucros ou inversão de capital por parte do controlador.

Restrição quanto à política de preços – tratando-se de instituições que trabalham com repasses de recursos, são remuneradas por uma estreita faixa de *spread's*.

Restrições quanto à lucratividade – em princípio, um administrador tem, como uma de suas funções, maximizar a relação entre o lucro obtido e os recursos que os acionistas destinam à empresa em mesmo período. Para os gestores das agências de fomento, vai além. As agências dependerão da obtenção de lucros, da geração de caixa e da preservação da liquidez para sua sobrevivência, sem perder de vista o seu papel maior, que é o de participar do processo de intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento social e econômico da região onde atua. Nesse sentido, estamos falando do retorno mínimo necessário à sua sustentabilidade, sem o qual jamais poderá cumprir a missão e retornar o lucro maior que o seu acionista, certamente, exigirá, que é o lucro de caráter social.

Ao exercer a sua função creditícia, financiando projetos, facilitando o acesso dos segmentos com menor capacidade de obtenção de créditos junto ao setor privado, mas com potencial e vocação para o desenvolvimento regional, a agência não estará promovendo ações de benemerência. Ao contrário, o seu sucesso estará ligado à capacidade crescente para alavancar novos empreendimentos, de financiar novos projetos, formando um círculo virtuoso, no qual, cada vez mais, o retorno dos financiamentos concedidos possa ser utilizado como fonte de créditos para novos projetos, e assim por diante. Além do mais, a perda sistemática de créditos concedidos representa a dilapidação patrimonial, que pode inviabilizar a continuidade da instituição.

Diante dessas considerações, torna-se imperativo, aos gestores das agências, a adoção de políticas financeira e de crédito que sejam uma espécie de expressão da estratégia do controlador, associadas ao que geralmente chamamos de boa técnica bancária. Significa dizer que administrar as agências de fomento representa, na essência, administrar riscos. É de fundamental importância o gerenciamento de alguns riscos, notadamente o de crédito, até por ser, hoje, uma exigência legal, baseada nas definições do Comitê de Basiléia.

Riscos de crédito

O risco de crédito compreende a possibilidade de ocorrência de perda financeira, decorrente da incapacidade de uma contraparte cumprir cláusulas contratadas.

Aplica-se a empréstimos, mas também a outras exposições *on* e *off-balance-sheet*, tais como garantias, aceites e investimentos em valores mobiliários.

Devem ser geridos com o objetivo de minimizar os impactos providos das faltas de pagamento dos financiamentos concedidos. Os principais focos de atenção para reduzir os riscos são:

- a qualidade do projeto a ser financiado, inclusive quanto a fatores como oportunidade, conexão com os planos de desenvolvimento do governo, capacidade tecnológica, geração futura de caixa e reflexos na geração de renda e emprego, entre outros;
- capacidade empresarial dos acionistas e principais executivos;
- garantias adequadas;
- evitar a concentração de créditos em um mesmo cliente e grupos econômicos;
- acompanhar ativamente, não só o empreendimento, mas também o ambiente econômico e social no qual ele está inserido.

Do ponto de vista contábil, o risco de crédito é mensurado mensalmente, refletido nas provisões constituídas para absorver prováveis perdas, de acordo com os padrões definidos pela Resolução nº 2.682/99. A cada mutuário ou cliente é dada uma nota, por critério de classificação baseado no perfil do devedor e seus garantidores, no tipo da operação concedida e histórico de adimplência. Para cada faixa de nota, deverá ser realizada provisão contábil, segundo o percentual correlacionado com a nota, incidente sobre o valor presente do financiamento concedido. A Tabela 1 mostra, com clareza, a correlação entre as notas obtidas (*ratings*) e os percentuais de provisão.

TABELA 1
PERCENTUAL DE PROVISÃO PARA PERDAS DE CRÉDITOS

Classificação – nível	Percentual da provisão
AA	0
A	0.5
B	1
C	3
D	10
E	30
F	50
G	70
H	100

Fonte: Resolução 2.682/99.

Riscos operacionais

Os riscos operacionais referem-se à possibilidade de surgimento de perdas financeiras em decorrência de erros, fraudes ou falhas no desempenho. Incluem-se o descumprimento de normas legais, falhas dos sistemas de tecnologia da informação, condução dos negócios de forma aética ou arriscada pelos componentes do *staff* da agência e outros eventos, tais como incêndios ou outros desastres.

Por meio da Resolução 2.554/98, o Conselho Monetário Nacional obrigou a implementação de controles internos⁶ nas instituições financeiras, visando a minimizar os riscos operacionais.

Riscos de mercado

Já os riscos de mercado compreendem a possibilidade de perdas financeiras advindas de movimentos adversos nas taxas de juros e nos preços de mercado, afetando as posições de ativos e passivos mantidos pela instituição.

A gestão desse tipo de risco envolve a definição, pela diretoria, de estratégias e políticas que assegurem aos gestores a adoção das medidas necessárias para monitorar e controlar tais riscos.

Outros riscos, com menor grau de influência sobre os negócios das agências, entretanto não menos importantes, também devem merecer acompanhamento contínuo, entre eles o risco sistêmico, que diz respeito às transações em outras moedas; o de liquidez, que está relacionado com a capacidade da instituição de saldar seus compromissos; e o de imagem ou reputação, referente à credibilidade da agência no mercado.

Enfim, o ambiente operacional das agências de fomento é pontuado por desafios, cabendo aos seus gestores e colaboradores cuidar para que esta multiplicidade intrincada de variáveis possa ser adequadamente monitorada e colocada a serviço da otimização dos recursos, objetivando sempre o cumprimento de sua missão institucional.

Conclusão

Como vimos, as Agências de Fomento surgem a partir de um amplo processo de reestruturação do sistema financeiro do Brasil, pós Plano Real, tanto no

⁶ Tal exigência faz parte do conjunto de princípios de supervisão bancária editados pelo Comitê da Basileia. Essa exigência ficou conhecida no mercado como "Compliance".

setor privado, com inúmeros casos de mudança de controle acionário e entrada de instituições internacionais, quanto no setor público, principalmente via privatizações.

Em termos gerais, podemos dizer que o ajuste se deu em três etapas, parcialmente superpostas. A primeira, pontuada pelo Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER⁷, implicou a transferência de controle acionário entre instituições financeiras privadas, além de alterações legais que ampliaram o poder do Banco Central do Brasil⁸. A segunda etapa caracterizou-se como o início do saneamento financeiro das instituições financeiras públicas, via programa específico lançado pelo Governo Federal. A terceira, ainda em curso, caracteriza-se por profundas mudanças operacionais no sistema financeiro nacional, impulsionadas por modificações regulamentares e na supervisão bancária.

É importante ressaltar que todo esse movimento faz parte da inserção do Brasil no sistema financeiro global, na medida em que representa a sua adesão a uma série de recomendações sugeridas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia⁹, reunidas em um conjunto de vinte e cinco princípios básicos, destinados a aumentar a eficácia da supervisão bancária e minimizar os riscos de crises bancárias.

O estado da Bahia, impulsionado pelos incentivos trazidos pelo PROES¹⁰, encontrou as condições favoráveis para viabilizar um posicionamento estratégico anterior, no sentido de reduzir significativamente sua presença no setor bancário. Dessa forma, obteve os recursos financeiros necessários para o saneamento do sistema financeiro estadual, tendo como foco a privatização do Banco do Estado da Bahia S.A – BANE¹¹, e a transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A – DESENBANCO, em agência de fomento.

A manutenção da presença do estado da Bahia no setor financeiro se dá a partir do entendimento estratégico da importância de tal instrumento no

⁷ Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, instituído pela Medida Provisória 1.179 e a Resolução do Conselho Monetário Nacional 2.208, ambas de 03 de novembro de 1995.

⁸ Lei 9.447, de 15.03.97.

⁹ O Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia foi criado em 1975 pelos Presidentes dos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez (G-10). É formado por representantes dos bancos centrais e autoridades de supervisão bancária da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

¹⁰ Programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária.

¹¹ O BANE foi levado a leilão em 22/06/2000, tendo como adquirente o Banco Bradesco S.A.

amparo das políticas de desenvolvimento local, dado que, historicamente, o setor financeiro privado pouco tem se interessado por atuar em áreas que combinam baixa rentabilidade e alto risco, como é o caso do financiamento de longo prazo no Brasil. Assim, a instituição imaginada pelo Estado pressupõe um papel mais amplo de atuação, como um dos pilares de alavancagem e sustentação do processo de desenvolvimento econômico da Bahia, extrapolando a própria concepção pura da concessão do crédito, incorporando outras atividades, tais como a promoção do desenvolvimento econômico e social, a assessoria em estudos e pesquisas, tanto para a viabilização de empreendimentos novos e preexistentes, como para contribuir com o processo de modernização da máquina administrativa.

O quadro aqui delineado traz à luz novos e velhos desafios. Como instituição integrante do sistema financeiro, a Agência estará sujeita às normas que regem o setor, principalmente àquelas relacionadas à exposição ao risco de crédito. Não poderá, também, prescindir de objetivos de rentabilidade, minimamente necessários à preservação do patrimônio, sem falar da própria sustentabilidade; nem, tampouco, dos objetivos de alcance social. Outras tantas questões não menos importantes, como diversificação de ativos e passivos, capacidade de alavancagem, gestão dos riscos inerentes à atividade, modelo de atuação, alianças e parcerias, racionalidade administrativa e otimização dos custos, também integram a nossa agenda. Acrescente-se a tudo isso, sem querer esgotar a lista de desafios, os princípios que norteiam a gestão pública, notadamente o da moralidade e da eficiência.

Trata-se de uma realidade complexa e desafiadora e, acima de tudo, motivadora. Nesses últimos anos, muito se tem feito visando a consolidar o modelo de atuação proposto: vitórias importantes têm sido alcançadas, contudo, muito há por fazer. O que precisa ainda acontecer só tem lugar se partir do entendimento, adesão, compromisso e empenho de todos, colaboradores e gestores, numa espécie de construção coletiva. É uma página da história do desenvolvimento econômico da Bahia que está sendo reescrita, fruto de seu próprio tempo, da realidade atual, que se consolidará quando legitimarmos nosso papel perante a sociedade baiana, na condição de agente da promoção da melhoria das condições de vida da população que nos dá sustentação.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Bancos Públicos Estaduais: Origem da "Questão BE's e perspectivas do setor"*. Série Pronunciamentos n. 6, 1993.

BARROS, J. R. Mendonça de; LOYOLA, Gustavo J. L.; BOGDANSKI, J. *Reestruturação do Setor Financeiro*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1998.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução 2.828 de 30 de março de 2001*. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Busca de Norma>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução 2.099 de 26 de agosto de 1994*. Aprova regulamentos que dispõem sobre as condições relativas ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio ajustado e outras providências. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Busca de Norma>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução 2.682 de 22 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Busca de Norma>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução 2.554 de 29 de setembro de 1998*. Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Busca de Norma>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BRASIL. *Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Legislação>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

BRASIL. *Lei 6.024 de 13 de março de 1974*. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de Instituições Financeiras e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Legislação>>. Acesso em: 01 jun. 2004.

BRASIL. *Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre as sociedades por ações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Legislação>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

BRASIL. *Lei 9.447 de 14 de março de 1997*. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores e instituições submetidas aos regimes que tratam a Lei 6.024 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Legislação>>. Acesso em: 01 jun. 2004.

BRASIL. *Medida Provisória 2.192-70 de 24 de agosto de 2001*. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Legislação>>. Acesso em: 01 jun. 2004.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro: produtos e serviços*. 14. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed, 2000.

Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF. *Departamento de Normas do Sistema Financeiro Nacional* – DENOR, Banco Central do Brasil. Brasília, 1987.

2 A CONCEPÇÃO DO BANCO DO ESTADO DA BAHIA: DA CRIAÇÃO DO INSTITUTO CENTRAL DE FOMENTO ECONÔMICO DA BAHIA, À TRANSFORMAÇÃO EM BANCO DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA¹

Adelaide Motta de Lima*

Resumo

Este artigo trata dos momentos iniciais do Banco do Estado da Bahia, desde 1937, quando foi concebido o Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia (ICFEB), até os anos que antecederam a transformação da instituição em banco, em 1960. A tese que norteia o artigo é que a economia baiana não requeria um estabelecimento nos moldes pensados nos finais da década de 1930 e que, assim, a instituição não assumiu um papel de relevo antes de 1960, ocasião em que a economia estadual se desenvolveu rumo a uma economia industrializada.

Palavras-chave: BANE. Banco. Banco estadual. Bahia. Economia baiana.

Abstract

This paper covers the initial stages of the Bank of the State of Bahia, ranging from 1937 on, when the Bahia Central Institute of Promotion (ICFEB) was conceived, up to the years before its transformation into a bank in 1960. The theory that guides this paper is that the Bahian economy did not require an institution molded according to the principles prevailing in the 30's. Thus, the institution did not play an outstanding role before 1960, a time when the state economy headed towards an industrialized economy.

Key words: BANE. Bank. State bank. Bahia. Bahian economy.

¹ Com algumas modificações, este artigo corresponde ao segundo capítulo da tese de Doutorado "Bancos Comerciais Estaduais e Intervenção Econômica do Estado Brasileiro: a atuação do BANE entre 1960 e 1986", aprovada pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, em 2001.

* Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana e da Universidade Salvador e chefe da Unidade de Estudos e Pesquisas Econômicas da Gerência de Estudos e Assessoria da Desenbahia. Doutora em Administração e Mestre em Economia. E-mail: amottalima@yahoo.com.br.

Introdução

A criação do Banco do Estado da Bahia, BANEb, em 1937, sob a denominação de Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia, ICFeB, apesar de ocorrida em paralelo à formação do Estado keynesiano brasileiro, não chegou a moldar uma típica instituição pública financeira de crédito, voltada para o fomento da acumulação capitalista, nos seus primeiros 25 anos de vida. Tal conformação só ocorreu a partir de meados de 1960, seja por conta da modernização do sistema bancário nacional em 1964, seja porque a própria economia baiana não requeria uma instituição desta natureza até finais dos anos 1950. Ao longo das décadas de 1940 e 1950, o ICFeB teve uma atuação pouco representativa no desenvolvimento da economia baiana, apresentando-se mais como um órgão secundário de planejamento estadual do que propriamente como uma instituição financeira oficial. Durante os seus primeiros vinte anos de vida, inclusive, o ICFeB esteve atrelado a três institutos de fomento setoriais, o do Cacau, o do Fumo e o da Pecuária, dos quais veio a se desvincular em 1957, quando perdeu o termo “Central” de sua denominação.

Foi com a transformação do Instituto de Fomento Econômico da Bahia, IFEB, em Banco de Fomento do Estado da Bahia, BANFeB, em 1959/60, que as primeiras condições para o despontar de uma prática de Estado-banqueiro começaram a se delinear na Bahia. A concretização dessa prática efetivou-se, no entanto, somente depois das reformas de 1964/65, com o aprimoramento da atividade bancária nacional. À medida que novas linhas de financiamento foram sendo criadas, ou (re) introduzidas de maneira efetiva, que o limite da taxa de juros nominal foi extinto e que as autoridades monetárias nacionais foram redefinidas, a atuação das instituições de crédito operantes no país pôde se incrementar.

O objetivo deste artigo é o de compreender a concepção do BANEb, em 1937, e sua evolução, até a década de 1960, observando os interesses que estavam em jogo no ato de sua criação, o papel que exerceu na economia baiana durante seus primeiros vinte anos de vida e as principais idéias que levaram à mudança do IFEB para BANFeB, em 1959/1960. Esta recapitulação da história do banco permite desenvolver a proposição de que, antes dos anos 1960, o BANEb não atuou nos moldes de um organismo financeiro público do Estado keynesiano, ou seja, uma instituição voltada para o financiamento do fomento à acumulação capitalista.

A criação do Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia

Embora a economia baiana tenha sido pioneira na agroindústria açucareira e esteja entre as primeiras na fundação de manufaturas de tecidos e fábricas de fundições no Brasil do século XIX, sua importância no cenário nacional tendeu a arrefecer a partir do início do século seguinte, entrando em declínio logo

depois. Acompanhando a decadência econômica, a perda de relevância política do Estado baiano, no quadro nacional, não foi menos significativa. A Revolução de 1930 ampliou o desprestígio político da elite local, em nível federal, para além do que já vinha acontecendo com a ascensão econômica da parte meridional do país e o declínio do Norte/Nordeste. Contribuiu para a consolidação dessa situação, a união de todos os partidos baianos em apoio à chapa presidencial liquidada pela Revolução (AZEVEDO; VIEIRA LINS, 1969).

Até 1930, a economia baiana conseguia assegurar um equilíbrio relativo, a despeito do processo de desaceleração em curso, viabilizando até a alocação de alguns recursos em obras consideradas de interesse público. A política cambial estabelecida em 1931, visando a proteger o mercado interno nacional dos reflexos da crise internacional, desestruturou finalmente o frágil equilíbrio dessa economia completamente voltada para o mercado exterior. Em 1933, o governo federal reviu as perdas impostas às estruturas econômicas estaduais enquadradas como agroexportadoras, com uma indenização que se fez através do resgate das dívidas dos agricultores. Com uma rede bancária exígua, e uma economia agrária sustentada pelo autofinanciamento e por casas comissionárias, a Bahia pouco se beneficiou da proposta federal de compensação dos prejuízos (AZEVEDO; VIEIRA LINS, 1969, p. 231).

A política cambial de 1931 representou o marco do completo alijamento dos interesses baianos da política econômica nacional. Ainda que, no período anterior, a política econômica central não estivesse voltada exclusivamente para os interesses da economia baiana, o privilégio à estrutura cafeeira e à pecuária mineira não chegava a colidir com os interesses agroexportadores das demais regiões do país, inclusive da Bahia. A política econômica pós 1930, no entanto, voltou-se fundamentalmente para ramos de atividades e áreas de investimentos distintos do universo econômico baiano.

O fato da criação, na década de 1930, de um conjunto de estruturas especializadas na formulação de políticas voltadas para produtos, tal como o Conselho Nacional do Café (transformado em Instituto Brasileiro do Café) e o Instituto do Açúcar e do Alcool, que contemplou a Bahia, particularmente, com o Instituto do Cacau da Bahia e o Instituto Baiano de Fumo (os dois produtos mais importantes da pauta de exportação estadual), não elimina a constatação de que houve um alijamento dos interesses baianos da política nacional.

Em termos relativos, a importância dessas estruturas na política nacional foi secundária. Reforça essa idéia o desempenho da produção industrial do país (entre 1932 e 1939, o produto industrial cresceu cerca de 10% ao ano) *vis-à-vis* o crescimento oscilante do produto agrícola nacional (em 1935, a taxa de crescimento foi negativa e, em 1937, foi de apenas 0,1%). Observando-se pela ótica do desempenho da economia baiana, a conclusão não é diferente:

ao longo dos anos 1930 e 1940, o crescimento da produção baiana foi inferior ao ritmo de crescimento da produção do país.

Ademais, como constata Santos (1989, p. 48), “as políticas de apoio ao cacau e ao fumo não tinham o mesmo *status* daquelas implementadas em relação ao café e ao açúcar” por duas ordens de razões complementares. Em primeiro lugar, porque a importância relativa dos produtos baianos na pauta de exportação nacional era, de fato, bem menor que a dos dois outros bens. Em segundo lugar, em decorrência da primeira razão, porque os dois institutos da Bahia ficaram vinculados administrativamente ao governo estadual, não podendo produzir políticas de maior alcance para as duas *commodities*.

Foi no contexto de decadência econômica e de desorganização política das frações de poder locais (perda de vinculação com o governo central e desarrumação interna das relações de poder),² que passaram a se suceder interventorias nos estados,³ com a meta de reorganizar os grupos de poder e reorientá-los para os objetivos agora definidos como de “interesse nacional”. Assim, em 1932, Juracy Magalhães assumiu a interventoria na Bahia, com o propósito de construir um novo pacto de poder no estado, afinado com as orientações políticas e econômicas prevalentes na esfera federal.⁴ No plano econômico, a proposta do governo direcionou-se para o fortalecimento das bases técnicas e financeiras da principal atividade econômica estadual - a agricultura - com a criação e/ou colocação em funcionamento do Instituto do Cacau, do Instituto do Fumo,⁵ do Instituto da Pecuária e do Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia.

Para a constituição e funcionamento do ICFEB, a Diretoria das Rendas Internas do Ministério da Fazenda conferiu-lhe a Carta-Patente n. 1.516, em 28 de maio de 1937. Além do capital de Cr\$ 10 milhões, o governador Juracy Magalhães ainda designou para o Instituto, na mesma Lei 59/36 que o

² Dominava, no cenário político estadual, o coronelismo, uma realidade política que assumiu maior relevância justamente com a decadência econômica da Bahia, fruto da incapacidade da economia do estado de ampliar seu alcance para além da esfera agroexportadora, concentrada em espaços bastante definidos.

³ A designação de interventorias para as administrações estaduais pelo governo central constituiu-se em uma política nacional e durou grande parte da década de 1930.

⁴ De acordo com Guimarães (1982, p. 59), a orientação política do governo de Juracy Magalhães, neste primeiro mandato (nos anos 1950 ele reassume o governo do Estado), tem dois objetivos: “o primeiro, é desestruturar o sistema de representação política existente, o que faz de modo violento [...]. O segundo, convergindo com o primeiro, é vincular diretamente à Interventoria do Estado as classes sociais, sem a intermediação dos políticos tradicionais”.

⁵ Apesar dos Institutos de Cacau e do Fumo terem sido criados no início da década de 1930, pelo governo central, ficaram subordinados administrativamente ao governo estadual, o que fez com que a sua importância ficasse condicionada ao papel previsto para essas estruturas na política estadual.

concebeu, uma elevação gradual dos seus recursos, constituindo uma Taxa de Fomento Econômico que incidiria sobre o Imposto de Vendas e Consignações. Extinta a taxa logo no primeiro momento, determinou-se um auxílio anual de Cr\$ 3 milhões - correspondente a 20% da arrecadação do Imposto de Vendas e Consignações (GUIMARÃES, 1966). Todavia, tampouco esse recurso foi garantido ao ICFEB por muito tempo: já em 1944, o Decreto-Lei 198 extinguiu a verba. Fossem mantidas essas fontes de recursos, teria o ICFEB chegado a 1959 (quando se transformou em BANFEB) como uma das maiores instituições financeiras do país, detentora de um capital inferior apenas ao do Banco do Brasil e ao do BNDE.⁶

Resgatando a história do ICFEB, o Relatório de Atividades do BANFEB, em 1960, apresentou o cálculo do valor que a instituição deixou de receber com a reversão das medidas, para a elevação do seu capital, apontando ainda a incapacidade do Instituto, assim descapitalizado, de contribuir para a modificação da realidade estadual:

Atentando-se [...] para o fato de haver a arrecadação do imposto de vendas e consignações ultrapassado, de 1937 a 1959, o montante de dez bilhões de cruzeiros, verifica-se que teria sido recolhida ao IFEB, na forma da lei, a magnífica soma de Cr\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros) que, acrescida de lucros operacionais, haveria permitido que fosse propiciada, à economia baiana, uma assistência ampla, capaz de modificar, seguramente, os seus aspectos estruturais, contribuindo, decisivamente, para o seu fortalecimento.

Mas, em consequência de uma acanhada visão dos fenômenos econômicos e da extraordinária repercussão que o engrandecimento da entidade oficial de crédito do Estado poderia trazer às condições de vida do nosso povo, eliminou-se aquela possibilidade, [...] e o Instituto de Fomento Econômico da Bahia permaneceu funcionando, durante 22 anos, com o seu capital inicial inalterado, apenas acrescido, é claro, pelas reservas que se foram acumulando, as quais, em 1959, atingiam a Cr\$ 88.000.000,00.

Com aqueles reduzidos recursos, portanto, não seria possível ao IFEB cumprir, eficazmente, a elevada missão que lhe estava reservada, de amparar e fomentar a economia do Estado, nos altos níveis de suas necessidades, embora não se tenha descurado de contribuir para o desenvolvimento da produção, financiando, nos estreitos limites de suas possibilidades, a agricultura.⁷

A análise da subtração dos recursos previstos para a capitalização do ICFEB, e da decorrente incapacidade do Instituto de voltar-se a uma atuação decisiva no fomento da economia baiana, não pode prescindir da consideração dos quadros político e econômico do Estado naquele momento. No que se refere à questão

⁶ Avaliação contida no Relatório de Atividades do BANFEB, em 1960.

⁷ Apesar do Relatório referir-se ao IFEB, a verba subtraída foi do ICFEB. Certamente, a idéia presente no relatório foi a de não distinguir um instituto do outro, uma vez que a perda do termo "Central" da denominação do órgão não representou uma diferenciação significativa na sua estrutura.

política, a proposta de criação do IC FEB, por Juracy Magalhães, encaixava-se num programa de governo que, apesar de procurar afinar-se com a política em curso na esfera federal, não contava com o apoio da burguesia estadual. Havia um descompasso nada desprezível entre a orientação política de Juracy Magalhães e a (des)organização política da burguesia baiana, o que tornava os planos idealizados pelo interventor difíceis de serem postos em funcionamento. Antes da constituição de uma burguesia estadual relativamente coesa e fortalecida, não havia como se colocar em marcha uma instituição preocupada com o amparo e fomento da atividade econômica do Estado.

No que tange à questão técnico-econômica, a estrutura produtiva baiana não requeria uma instituição financeira como a recém-criada, posto que a principal atividade – a agricultura – já havia estabelecido seus mecanismos de financiamento junto à própria atividade comercial, além de não demandar, a rigor, novos grandes investimentos. Em meio a essa estrutura econômica, pouco complexa e já articulada, sem grandes projetos em curso ou em fase de planejamento e demandante de recursos para investimentos, não havia lugar para uma atuação ativa do novo instituto.

Nesse sentido, a situação do IC FEB diferenciava-se sobremaneira do BANESPA na mesma época: enquanto parte considerável da burguesia paulista organizava-se (com o apoio de medidas de política econômica do governo federal) para o desenvolvimento de um parque industrial, viabilizando um plano de atuação para o organismo financeiro oficial do Estado, a burguesia baiana encontrava-se dispersa, sem se enxergar na orientação política federal. Se o parque produtivo paulista requeria recursos para o financiamento de novos investimentos, a realidade econômica baiana organizava-se, mesmo que precariamente, sem exigir qualquer novo aporte financeiro. Em suma, as condições políticas e técnico-econômicas da Bahia tornavam o projeto de constituição de uma instituição financeira estadual desnecessário.

Foi o cenário de desestruturação política e econômica do Estado, no entanto, que propiciou os primeiros passos para a organização de uma burguesia estadual baiana. O alijamento dos interesses econômicos da elite estadual (isto é, dos coronéis) da política encampada pelo governo federal foi lentamente constituindo-se em um elemento poderoso para promover a reorientação das aplicações produtivas no Estado e um processo de concentração de capital. A título de exemplo, pode-se rememorar a portaria n. 63/1943, da SUMOC,⁸ que, ao intervir na comercialização do cacau, acabou por encetar um processo

⁸ A portaria n. 63 da SUMOC interrompeu o comércio exportador baiano autônomo, colocando toda a comercialização do cacau sob a competência do Instituto de Cacau da Bahia (GUIMARÃES, 1982, p. 60).

de concentração de capital no Estado, fazendo despontar grandes forças da burguesia financeira – o Banco Econômico e o Banco da Bahia – e mercantil local, notadamente exportadores que se tornaram industriais do cacau, como o Grupo Barreto de Araújo e Wildberg (GUIMARÃES, 1982).

Se, nessas primeiras duas décadas de vida, o BANEb (nos seus estágios como ICFEB e como IFEB) não atuou de fato em consonância com os objetivos propostos no ato de sua criação, aos poucos foi sendo instado a agir na estruturação da burguesia estadual e na construção do seu programa de ação. A conformação de um conjunto de interesses como sustentáculo da atuação da instituição financeira oficial era a condição necessária para que o organismo, concebido em 1937, viesse a ter significado na vida econômica do Estado. E foi para esta conformação que a instituição, com o seu corpo técnico e suas instalações, passou a contribuir, principalmente nos anos 1950.

O papel do ICFEB/IFEB na economia baiana nos anos 1940 e 1950

Aos poucos, e mais precisamente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, discussões sobre os entraves ao desenvolvimento econômico da Bahia começaram a se fazer presentes entre as lideranças da burguesia do estado e os técnicos do governo estadual. Os organismos mais presentes nessas discussões foram, pelo lado do empresariado baiano, a Associação Comercial da Bahia, o Banco Econômico e o Banco da Bahia. Como representante do governo, notabilizou-se a Comissão de Planejamento Econômico (criada em 1955) e, no âmbito acadêmico, o Instituto de Economia e Finanças da Bahia (da Universidade Federal da Bahia). Até meados da década de 1950, no entanto, ficaram a cargo da Associação Comercial e dos dois bancos baianos as tarefas de identificar os problemas que “entravavam” a economia estadual e de pressionar o governo no sentido de buscar soluções convenientes (GUIMARÃES, 1982).

No primeiro momento, com a Associação Comercial e os referidos bancos à frente da edificação do programa de ação para a burguesia estadual, foi apontado como principal problema da economia baiana o comércio triangular. De acordo com essa análise, a Bahia acumulava desvantagens no comércio triangular, posto que precisava exportar produtos com pouco valor agregado para adquirir bens industrializados da região Sul do país. A falta de uma malha industrial e a impossibilidade de acesso direto ao mercado externo faziam do comércio interestadual um sistema transferidor de rendas do estado baiano para as estruturas econômicas localizadas ao sul.

Com efeito, os setores baianos que haviam apresentado maiores índices de crescimento entre as décadas de 1930 e 1940 eram, justamente, os de baixo valor agregado, notadamente os produtos alimentícios, o que não contribuía

para reposicionar a Bahia na estrutura produtiva nacional e, assim, amenizar a sua condição subordinada.⁹

Além de propor ao governo federal medidas para compensar o desequilíbrio do pacto federativo, algumas lideranças, cada vez mais atuantes (o papel de Clemente Mariani, do Banco da Bahia, não pode ser minimizado nesse processo), apontavam os efeitos negativos da “desordem administrativa” vigente, por conta de gastos com supérfluos (OLIVEIRA, 1993; GUIMARÃES, 1982).

No início dos anos 1950, apesar dos resultados da política do equilíbrio federativo, colocada em prática pelo presidente Dutra, não haverem revertido sensivelmente o quadro econômico da Bahia, o entusiasmo começou a tomar conta das análises então realizadas, inclusive porque o governador Otávio Mangabeira (1947-1951) disseminou, com sucesso, a idéia de que a Bahia poderia atingir o estágio industrial.¹⁰

A partir de meados da década de 1950, um projeto mais claro para a economia baiana começou a se delinear e, conseqüentemente, um programa de intervenção do Estado. Com a ascensão de Antonio Balbino ao governo do Estado, foram agregados novos organismos, com a tarefa de refletir e propor ações ao empresariado e ao próprio governo. A criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CONDEB) foi bem recebida pelas lideranças empresariais, como demonstrou Oliveira (1993, p. 186-187):

Um dos mais importantes atos do governador [Antonio Balbino] fora a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CONDEB). Surgira, a referida Comissão, do aproveitamento das idéias expostas por Clemente Mariani e Rômulo Barreto de Almeida (...). Levadas tais idéias ao conhecimento de Miguel Calmon [então presidente do Banco Econômico], foram elas imediatamente aceitas, comprometendo-se o Banco Econômico da Bahia a auxiliar no suporte financeiro necessário à implantação da CPE e do CONDEB.

⁹ Para confirmar essas afirmações, Azevêdo (2000) tomou o ano de 1939 como base e observou que enquanto o crescimento do índice da produção de gêneros alimentícios, em moeda corrente, atingiu 1.832 na Bahia e apenas 681 no Brasil, os valores da indústria química perfizeram um índice de 187 para o estado baiano e de 759 para todo o país (dados provenientes dos Anuários Estatísticos do IBGE de 1948 e 1955).

¹⁰ O Relatório de Atividades do Banco da Bahia, em 1951, referiu-se de maneira enfática às possibilidades do estado: “a Bahia tem no momento [...] todos os elementos para um amplo desenvolvimento industrial: energia elétrica em Paulo Afonso e térmica em Aratu; matérias-primas minerais e agrícolas e possibilidades de expansão das que se tornarem necessárias; imensa mão-de-obra [...]” (GUIMARÃES, 1982, p. 78). Faz-se necessário adicionar que, apenas no ano de 1951, o Banco da Bahia inaugurou oito novos departamentos (AZEVEDO; VIEIRA LINS, 1969, p. 220), acompanhando concretamente a expansão vislumbrada para a economia estadual.

Além da concepção da CPE e da CONDEB, data dessa época (1956) a criação do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO). Havia, ainda, a proposta de implantação da Companhia Financeira da Bahia (COFINAB), baseada em um projeto de empresa financeira fundamentalmente privada, nos moldes de um banco de investimento privado, que contaria com o apoio do instituto financeiro de crédito estadual. Como a COFINAB não se concretizou, coube ao FUNDAGRO, através de participações acionárias, a promoção de todos os projetos considerados importantes e urgentes para o desenvolvimento do Estado.

Analisando esse papel do FUNDAGRO, Rômulo Almeida observou que a sua força inicial foi relativamente esvaziada, justamente porque as empresas sob o seu espectro de atuação, à medida que se tornavam importantes, tinham o seu controle requisitado por lideranças políticas, permanecendo nas mãos da *holding* estatal apenas aquelas que se encontravam em má situação (ALMEIDA, 1986). Considerando que as referidas lideranças políticas certamente incorporavam interesses de frações da burguesia local, a questão que se coloca é se não seria exatamente essa a expectativa de funcionamento de um Fundo destinado a promover projetos considerados essenciais ao mercado de produtos e insumos da estrutura econômica baiana. Ou seja, uma vez deslanchados os empreendimentos importantes para a estruturação da economia do Estado, seria a vez da burguesia assumi-los, já despertada para a rentabilidade do investimento.

O planejamento estatal constituiu-se em um fenômeno de grandes proporções na Bahia, tendo sido montado um sistema de órgãos com a finalidade específica de cobrir as etapas do planejamento: à CPE e ao Instituto de Economia e Finanças da Bahia cabiam as tarefas de pesquisa e proposição de alternativas para o desenvolvimento econômico estadual; ao CONDEB, no qual tinha assento o governador, destinava-se a função deliberativa de políticas a serem elaboradas e implementadas; aos dois organismos financeiros estaduais - o FUNDAGRO e o IFEB - cabiam o financiamento e a coordenação do complexo empresarial estadual (SANTOS; OLIVEIRA, 1988, p. 60; ALMEIDA, 1986).

É importante esclarecer, no entanto, que se o sistema estadual de planejamento assumiu grande relevância no sentido de mobilizar a burguesia do Estado (em fase de amadurecimento em termos de respaldo econômico e político) e o governo baiano, sua importância efetiva na geração de novos investimentos foi relativamente limitada. Se comparados os investimentos realizados na Bahia, provenientes de projetos administrados pela esfera federal, com aqueles idealizados e concretizados a partir dos recursos gerados em limites do âmbito estadual, os primeiros foram significativamente maiores. Apenas os investimentos relacionados com a Petrobras, por exemplo, chegaram a corresponder a 4,1%, 6,7% e 7,5% da renda interna estadual nos anos 1957, 1958 e 1959, respectivamente (AZEVEDO, 2000, p. 53).

Retornando ao sistema estadual de planejamento, dentre os dois organismos mais importantes, no esquema institucional de financiamento aos novos investimentos, ficaram notórios o papel proeminente do FUNDAGRO e o lugar secundário que o IFEB assumiu na arquitetura montada. Na literatura sobre esse momento da história econômica e política da Bahia, enquanto abundam menções sobre as empresas controladas pelo FUNDAGRO, a principal notícia que se tem sobre a participação do IFEB no esquema descrito é a de que cedeu um andar do seu edifício para a realização de reuniões que tratavam de questões de planejamento regional (ALMEIDA, 1986). Sobre os financiamentos efetuados pelo Instituto, a única referência geralmente feita é a de que se deram dentro do parco volume de recursos do organismo.

A reduzida importância do IFEB, nesse período, deve ser atribuída principalmente à sua situação ainda indefinida no seio institucional de intervenção econômica do Estado. Desde setembro de 1955 estava aprovada a criação do Banco de Fomento do Estado da Bahia, pela Lei 730, e a sua Comissão Incorporadora, pelo Decreto 16.378. Além de conceber a existência da Comissão, aquele decreto lhe abria a opção de decidir se deveria ser criado um banco independente, vindo o IC FEB a incorporar-se a ele num momento posterior, ou se, simplesmente, seria feita a transformação direta do Instituto em Banco (GUIMARÃES, 1966, p. 156). Apesar de fazerem parte desse processo de redefinição do Instituto o secretário da fazenda (Rômulo Almeida), o presidente do IC FEB e representantes da burguesia do Estado¹¹ (ou seja, sujeitos bastante envolvidos e interessados em todo o processo em curso) e de terem sido cumpridas as primeiras medidas necessárias para a efetivação da Lei 730 (especialmente em relação à subscrição do capital da nova sociedade por ações – forma pensada para o banco), a proposta não se concretizou no governo de Antonio Balbino.

Com efeito, o IC FEB (e, em 1957, o IFEB) assumiu, durante os cinco anos mais importantes do sistema de planejamento estatal da Bahia, dois papéis: o de sujeito e o de objeto de proposição. Como sujeito, coube ao Instituto contribuir com a sua infra-estrutura e seu corpo técnico¹² nas tarefas de planejamento, além de financiar, nos estreitos limites de sua capacidade, projetos considerados relevantes para o desenvolvimento do Estado. Como objeto, o Instituto permaneceu como um órgão passível de mudança, quer se transformando

¹¹ Segundo Guimarães (1966, p. 157), faziam parte da mencionada comissão “seis figuras da mais alta exponência nas classes produtoras baianas”.

¹² Vale notar que a formação do corpo técnico do IC FEB/IFEB não foi mencionada em nenhuma passagem da literatura, diferentemente de outros casos. Para a qualificação do pessoal do FUNDAGRO, por exemplo, veio a equipe da Escola da Administração de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, assim como se promoveu um curso da CEPAL para melhor formar o pessoal do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (ALMEIDA, 1986).

diretamente em banco de fomento com capital formado por acionistas, quer sendo incorporado ao banco de fomento que deveria ser constituído.

O que gerava essa ambigüidade, quanto à posição do Instituto e o conseqüente papel secundário a que foi relegado, era a sua situação de órgão financeiro descapitalizado e, principalmente, uma indefinição do que se pretendia demandar dele, posto que não só a burguesia estadual ainda não se encontrava completamente amadurecida, como o projeto para a economia do Estado não se apresentava definitivamente esboçado de maneira congruente com as possibilidades técnicas e políticas presentes na Bahia.

No relatório produzido em 1955, sob a direção de Rômulo Almeida (***Contribuições preliminares para o planejamento***, mais conhecido como ***Pastas Rosas***), a ausência de um organismo financeiro de crédito capitalizado foi exposta claramente, conclamando o governo do Estado a prever um esforço de capitalização para um banco (de fomento) que deveria ser criado. Na mesma oportunidade, foi também sugerido que a nova instituição se estabelecesse sob a forma de sociedade por ações, como meio moderno para se chegar ao nível de capitalização requerido.

Não obstante as idéias surgidas e colocadas inicialmente em execução na segunda metade da década de 1950, o ICFEB/IFEB não deixou sua condição pouco significativa para a economia baiana. Apenas no governo seguinte, de Juracy Magalhães, o mesmo que havia instituído o ICFEB em 1936/1937, o BANFEB foi de fato criado, incorporando todos os bens e direitos do Instituto anterior.

A transformação do IFEB em BANFEB

As primeiras incursões sobre a criação de um banco de fomento para o estado baiano datam de 1952, quando o então presidente do ICFEB, o Coronel Carlos de Faria Albuquerque, solicitou e obteve, do governador Régis Pacheco, o encaminhamento à Assembléia Legislativa do Estado de uma mensagem tratando da criação de uma nova instituição de crédito. Em 1955, com o anteprojeto de lei aprovado, a Lei 730 (já mencionada anteriormente) foi assinada, autorizando a criação do BANFEB. Os trabalhos efetivos para a concretização do banco, ou seja, a elaboração do anteprojeto de Estatutos do BANFEB e o contato com o empresariado baiano, disposto a subscrever o capital da sociedade por ações, só ocorreu, no entanto, em 1958.

Foi com a ascensão de Juracy Magalhães ao governo do Estado, para o seu segundo mandato (em abril de 1959), que a nomeação dos novos dirigentes do IFEB se realizou, com o propósito definido de constituição do BANFEB. No mesmo ano, o ***Prospecto de lançamento da subscrição pública do capital do Banco*** foi editado e um novo anteprojeto de Estatutos foi elaborado. O

capítulo I do “Projeto de Estatutos”, contido neste **Prospecto**, resumiu com clareza a transformação do IFEB em BANFEB e a missão da nova instituição:

Art. 1º – O ‘Banco de Fomento do Estado da Bahia S.A.’ é uma sociedade anônima de economia mista, de duração indeterminada, que se regerá pelos presentes Estatutos e segundo legislação específica. Sucedendo ao ‘Instituto de Fomento Econômico da Bahia’ no gozo imediato e integral dos mesmos benefícios e vantagens concedidos a este último, inclusive garantia do Estado da Bahia, sem limite, aos depósitos realizados e aos que vierem a ser feitos, investe-se, desde logo, em virtude da Lei Estadual 730, de 6 de setembro de 1955, na posse de todos os seus bens e direitos e assume, inteiramente, o seu passivo.

Art. 4º – O Banco tem por finalidade principal fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, realizando operações que favoreçam a criação de riquezas, sua distribuição e circulação, abrangidas as operações bancárias em geral, inclusive câmbio.

Após uma gestação de sete anos para a concepção do BANFEB, as medidas necessárias para a materialização do empreendimento foram tomadas de maneira acelerada: menos de uma semana depois da edição do **Prospecto de lançamento**, ocorreu a subscrição das ações (no salão da Assembléia Comercial da Bahia), revestindo-se o evento de grandes proporções, posto que foram contabilizados 5.093 subscritores (informação retirada do Relatório de Atividades do BANFEB, em 1960).¹³

Além das informações sobre o sucesso do lançamento das ações do novo banco, o mesmo Relatório frisou que o esquema de colocação das ações não contou com a interferência de companhias de investimento, evitando-se, assim, que os valores mobiliários fossem onerados com comissões. Não obstante o raciocínio lógico exposto no Relatório, apresenta-se como uma interpretação mais coerente com a realidade, atribuir a ausência de companhias de investimento naquele evento tanto à falta de necessidade de um intermediário, posto já se encontrar a burguesia estadual interessada e, assim, comprometida com a concretização do banco, quanto ao fato de se constituir prescindível a atuação de instituições desse gênero num mercado pouco complexo e de dimensões relativamente reduzidas.

O interesse da burguesia baiana (ou pelo menos da sua fração hegemônica) na criação do BANFEB foi um fenômeno que pode ser evidenciado em diversas situações. Uma das mais incontestáveis constituiu-se na presença marcante de personalidades do empresariado estadual nos diferentes atos do processo de implantação do banco. Em 1955, ainda na institucionalização da Comissão Incorporadora, encontraram-se integradas “figuras destacadas dos nossos meios econômico-financeiros” (nos termos apresentados no Relatório de 1960, do

¹³ O valor histórico auferido com as subscrições das ações atingiu a casa dos 16 milhões de cruzeiros (Relatório de Atividades do BANFEB, 1960).

BANFEB) tais como Arnold Wildberg, Augusto Marques Valente e Manuel Joaquim de Carvalho. Participaram, também, na qualidade de assistentes, os presidentes do Instituto de Cacau da Bahia, do Instituto Baiano de Fumo e da Cooperativa Central Instituto de Pecuária da Bahia. Em 1959, na nova Comissão Incorporadora, marcaram presença Alberto Martins Catharino, Fernando Menezes Góes, Mário da Silva Cravo e Pedro Ribeiro Mariani Bittencourt. Pela Assembléia Geral de acionistas, já no final de 1959, foram nomeados Norberto Odebrecht, Euvaldo da Silva Caldas e Antonino Costa para avaliar os bens imóveis que passaram do IFEB para o BANFEB.¹⁴

Esse elenco de nomes, inclusive a representação máxima dos três institutos de setores importantes da estrutura produtiva do Estado, corrobora a tese de que a constituição do BANFEB expressava o desejo de, no mínimo, uma fração significativa da burguesia baiana. Nota-se, por exemplo, a presença de nomes relacionados à comercialização do cacau, como os de Arnold Wildberg e de Manuel Joaquim de Carvalho, proprietários/responsáveis de empresas do comércio de cacau, principal segmento da economia estadual a usufruir os recursos do banco nos seus primeiros anos de vida.¹⁵ Também estão presentes nomes de empresários que só virão a ter maior significado posteriormente, tanto no cenário empresarial estadual e nacional quanto no conjunto de demandas de créditos junto ao banco. O melhor exemplo aqui é o de Norberto Odebrecht que, à frente da construtora que leva o seu próprio nome, foi um dos maiores beneficiados da atividade do BANEB no final dos anos 1960 e em toda a década de 1970, quando conseguiu realizar operações de financiamento externo via BANEB e obteve a concessão de avais para a concretização de empréstimos que viabilizaram projetos de obras públicas.¹⁶

Em suma, o processo de transformação do IFEB em BANFEB foi bastante distinto do que se observou quando da criação do ICFEB, momento em que a própria burguesia do Estado ainda não se encontrava constituída. Enquanto a concepção do ICFEB, na década de 1930, correspondeu a um ato político e econômico de Juracy Magalhães, desvinculado da realidade baiana naquele momento, a transformação do IFEB em BANFEB, entre 1959 e 1960 (ano em que o banco de fato iniciou seus trabalhos), conduzida sob o mesmo Juracy Magalhães, mostrou-se completamente afinada com os anseios da classe produtiva estadual.

¹⁴ Todas as informações sobre nomes e representações foram retiradas do Relatório de Atividades do BANFEB em 1960.

¹⁵ As atas de reunião de diretoria do BANFEB, entre 1960 e 1963, atestam que esses maiores comerciantes dos produtos do cacau constituíram-se nos principais demandantes de empréstimos do banco na sua fase inicial de operação.

¹⁶ Também nas atas de reunião de diretoria é possível observar como as empresas de construção civil e de obras públicas beneficiaram-se das atividades ativas do BANEB, principalmente ao longo dos anos 1970.

Essa diferença, longe de se apresentar como um detalhe, significou que a Bahia passou a contar, efetivamente, a partir do início da década de 1960, com uma instituição de crédito oficial, voltada para o atendimento prioritário às necessidades de financiamento da atividade produtiva do Estado.

Além da imprescindível formação da burguesia estadual e da sua união em torno de um projeto para a economia do Estado, também colaborou sobremaneira para a constituição do BANFEB a ideologia desenvolvimentista que se disseminou nos meios político e acadêmico.¹⁷ A transposição das principais idéias desenvolvimentistas, dominantes no cenário nacional, para a compreensão do que se passava na realidade local, processou-se rapidamente e sem dificuldades, não só porque o esquema de planejamento estadual contava com personalidades que também atuavam nacionalmente, mas, principalmente, porque a Bahia situava-se na estrutura produtiva nacional numa posição periférica, similar à do Brasil na divisão internacional do trabalho. Foi logo constatado que a Bahia não sairia do estágio agroexportador sem a implementação de um projeto industrial que deveria ser complementar ao parque produtivo já estabelecido no país.

A ideologia desenvolvimentista e o programa de ação de grandes dimensões (em face dos requisitos da economia da Bahia) conduziram as frações hegemônicas da burguesia (notadamente os segmentos mercantil e financeiro e, em menor medida, o segmento apenas agrário) a idealizar a existência de uma instituição de crédito oficial capitalizada. O parágrafo transcrito a seguir, retirado do Relatório de 1960 do BANFEB e que finaliza a recapitulação da história de constituição do banco, explicita como a concepção do BANFEB encaixava-se no projeto de desenvolvimento para o Estado:

Como, entre as diversas causas do nosso subdesenvolvimento, sempre mereceu particular destaque a inexistência de capital em volume suficiente para permitir o atendimento às reais necessidades das fontes produtoras, bem assim a escassez de medidas institucionais de conteúdo propiciador da implantação de empreendimentos novos em nossa área territorial, estamos convictos de que a estruturação do BANFEB concorrerá positivamente para atenuar essa carência e constitui, por conseguinte, um passo fundamental para a demarcação de nossa economia.

Vale observar a semelhança desse discurso com o propalado pela ideologia desenvolvimentista em vigor na esfera nacional. Os paralelos possíveis não se

¹⁷ A bem da verdade, a formação da burguesia estadual e a ideologia desenvolvimentista, e seu projeto de intervenção direta do Estado na economia, não se constituíram em duas forças que concorreram paralelamente para a efetivação de um banco oficial na Bahia. Ao contrário, a existência da primeira (em maior ou menor grau de amadurecimento) foi condição necessária para a eclosão da segunda.

restringem às idéias de cunho geral, retomadas para a análise da realidade local, como a da ausência de uma poupança que fosse dirigida para o financiamento do investimento, mas também aos termos empregados, a exemplo do uso de “subdesenvolvimento” para descrever a situação brasileira frente às economias “centrais” e para qualificar o estágio de atraso da industrialização da economia estadual diante do cenário nacional. Adequando-se com perfeição ao receituário desenvolvimentista, a concepção do BANFEB traduzir-se-ia em um instrumento que, bem constituído, leia-se capitalizado, contribuiria para a retirada do estado baiano da condição de subdesenvolvimento.

Enfim, as pré-condições para a existência efetiva de uma instituição de crédito oficial na Bahia encontraram-se presentes na virada da década de 1950. O amadurecimento da burguesia baiana viabilizou a existência de um projeto ambicioso para a economia do Estado e um programa de ações tanto para o próprio empresariado quanto para o governo estadual. Paralelamente, o pensamento desenvolvimentista forneceu o suporte teórico necessário à atuação interventora do Estado, enquanto disseminava a ideologia de que a Bahia precisava sair do estágio agroexportador através de um processo induzido de industrialização.

As propostas de redefinição da economia baiana e a conseqüente transformação do IFEB em BANFEB marcaram o encerramento de uma longa etapa, em que a existência do banco estava condicionada mais a uma formalidade política-administrativa que a uma necessidade concreta da economia estadual. A inauguração do BANFEB (predecessor direto do BANEBA), por sua vez, encontrando respaldo nas previsões de demanda do empresariado local e no seu projeto para a economia do Estado¹⁸, representou o vislumbrar de um novo tempo. Ampliavam-se as perspectivas para o deslanchar da economia estadual e para a ação interventora correlacionada do governo do Estado, a partir do estabelecimento, de fato, de uma instituição pública de crédito.

Os anos seguintes foram preciosos: o governo “aprendeu” a controlar e gerenciar uma instituição oficial de crédito, enquanto o sistema bancário nacional incrementava-se e modernizava-se. Aos poucos, consolidou-se o binômio Estado-banco na Bahia.

Referências

ALMEIDA, Rômulo. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *Revista de Economia e Finanças*, Salvador, ano IV, n. 4, 1952.

¹⁸ Ratificando a tese de que a consolidação do Banco do Estado beneficiou-se do projeto para a economia do estado, Almeida (1986, p. 163) atribuiu a retenção do incentivo fiscal concedido às empresas do Complexo Petroquímico de Camaçari nos caixas do BANEBA e do DESENBANCO, como o segredo do crescimento dos dois organismos financeiros oficiais.

_____. *Rômulo: voltado para o futuro*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1986 (Entrevistas concedidas a grupos de trabalho do ASED).

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. Economia e mercado de trabalho na Bahia e RMS: uma abordagem de longo prazo. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v. 10, n. 1, p. 12-20, jul. 2000.

AZEVEDO, Thales de; VIEIRA LINS, E. Q. *História do Banco da Bahia: 1858 – 1958*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. (Coleção Documentos Brasileiros, n. 132).

BAHIA. *Contribuições preliminares para o planejamento* (Pastas Rosas) – Governo Antonio Balbino. Salvador, abr. 1955. (não publicado).

COSTA, Fernando Nogueira. *Banco do Estado: o caso do Banespa*. 1988. v. 1. Tese de doutoramento – Unicamp, Campinas, 1988.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *A formação e a crise da hegemonia burguesa na Bahia: 1930 a 1964*. 1982. Dissertação – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1982.

GUIMARÃES, Ari. *Um sistema para o desenvolvimento* (governo baiano e industrialização). Salvador: UFBA / Instituto de Ciências Sociais, 1966. (Publicações do Instituto de Ciências Sociais, n. 3).

NEVES, Euclides Fagundes. *Bancos, bancários e movimento sindical*. Anita Garibaldi, SP: Divo Guisoni, 1998.

OLIVEIRA, Waldir Freitas. *História de um banco: o Banco Econômico*. Salvador: Museu Eugênio Teixeira Leal / Memorial do Banco Econômico, 1993.

PROSPECTO de Lançamento da Subscrição Pública do Capital do Banco de Fomento do Estado da Bahia. Salvador: Imprensa oficial da Bahia, 1959.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO BANCO DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA. Salvador (Ba): Banco de Fomento do Estado da Bahia, 1960 – 1964.

SANTOS FILHO, Milton. Finanças regionais. In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Bahia: questões financeiras atuais*. Salvador: UFBA/Faculdade de Ciências Econômicas/Curso de Mestrado em Economia, 1989. p. 105-134.

SANTOS, Reginaldo Souza. Empresas estatais – tentativa de definição de uma tipologia para a compreensão do processo de sua expansão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 118-131, abr./jun. 1985.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães. *Os bancos de desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: ABDE, CEBRAE, BNDE, 1979. (Coleção Técnica 3).

3

GRANDE CORPORAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA REGIÃO INDUSTRIAL E URBANA NOS ARREDORES DE SALVADOR - BAHIA

Cristóvão Brito*

Resumo

Ao longo da primeira metade do século XX, a formação da riqueza na Bahia dava-se de maneira muito limitada, baseada em atividades agromercantis e financeiras, dependentes da generosidade da natureza e das flutuações dos preços dos produtos nos mercados estrangeiros. O Recôncavo, como núcleo histórico da base econômica baiana, refletia, nos aspectos técnicos e produtivos, na infra-estrutura e na sociedade, o nível declinante das condições de vida e da geração de riqueza. É nesse ambiente que a Petrobras insere-se, a partir da década de 1950, e passa a reestruturar a organização social, técnica e produtiva em torno da área onde produz e industrializa o petróleo e o gás natural. Como resultado disso, ao longo da segunda metade do século XX, emergiu um espaço urbano e industrial complexo nos arredores do município de Salvador.

Palavras-chave: Grande corporação. Desenvolvimento regional. Industrialização. Urbanização.

Abstract

During the first half of the 20th century, wealth in Bahia was formed in a very limited way. It was based on the commercialization of agricultural products, being dependent on nature and on the flotation of the prices of products in the foreign markets. As a historical nucleus of Bahia's economic background, the *Recôncavo*, the bay region area, reflected the declining level of life conditions and wealth production in its technical and productive features, infrastructure and society. This was the environment in which Petrobrás was inserted in the 1950s. It then started restructuring the social, technical and productive organization around the area where petroleum and natural gas were produced and industrialized. As a result, throughout the 20th century second half, an urban space and an industrial complex emerged in the surroundings the municipality of Salvador.

Key words: Large corporation. Regional development. Industrialization. Urbanization.

*Professor da UNEB; Dr. em Geografia. E-mail: catbri35@yahoo.com.br

Introdução

A divisão espacial da produção que emergiu no início da década de 1930, em escala nacional, implicou o deslocamento da economia baiana para uma posição de pouco prestígio no cenário brasileiro. Esse fato deveu-se muito mais à própria condição de como foi estruturada e se desenvolvia secularmente a geração da riqueza econômica na Bahia, em bases agromercantis-financeiras e semi-escravista, que a uma punição ao estado pelas forças que emergiram junto com Vargas em 1930, e que promoveram uma política de centralização do Estado e do mercado nacionais. O comércio triangular – exterior ← exportações da Bahia → importação de manufaturas da região Sudeste – a que a economia baiana foi submetida, a partir da década de 1930, e a retenção de parte das cambiais pelo Governo central, ou seja, o confisco de parte da renda em dólar obtida pelo estado da Bahia nas transações do comércio de exportação com o exterior, para financiar a industrialização no Sudeste, apenas ressaltou o papel secundário que os agentes condutores da economia baiana, os grandes comerciantes e banqueiros sobretudo, estavam acostumados a realizar (GUIMARÃES, 1982).

Ao longo de toda a primeira metade do século XX, a economia baiana seguia sua trajetória de tendência declinante. Durante esse período, os capitais regionais reproduziam-se de maneira precária e limitada, dependentes de contratações de serviços do governo estadual (sem boas perspectivas de arrecadação financeira); de serviços extras da Petrobras e da lavoura cacaueira, secundada pelo fumo, mamona, sisal e outros produtos primários que, embora lucrativos, dependiam das flutuações de safras e dos preços nos mercados estrangeiros. Quanto à indústria de transformação, não se podia alimentar grandes aspirações, pois, em grande parte, era formada de pequenas firmas, que possuíam, em média, quatro funcionários e que, em 1959, geraram cerca de U\$ 2.300 por estabelecimento, sendo que apenas 1,6% dos estabelecimentos (97 firmas eram consideradas sociedades anônimas) era responsável pela geração de quase 70% do valor da transformação industrial, conforme dados do Censo Industrial da Bahia de 1960.

Assim, até o final da década de 1950, na Bahia subsistiam zonas de atividades destacadamente agropecuárias e agroindustriais, como: açúcar, fumo e criação de gado no Recôncavo, cacau ao Sul da Bahia e sisal e gado no Sertão, pouco prósperas, autárquicas e controladas pelos financistas e pelos grandes comerciantes sediados na cidade de Salvador. A cidade de Salvador, com sua função portuária e administrativa servia como “cabeça-de-ponte”, centralizando e drenando grande parte da riqueza gerada em sua região, transferindo-a preferencialmente para o exterior; por seu turno, distribuía em sua região as mercadorias produzidas no Sul-Sudeste do Brasil.

A incrível forma engenhosa das classes dirigentes baianas seguir gerando

fortunas, sem um fundamento que provesse sua manutenção regular, apostando sempre na generosidade da natureza, na sagacidade de um ou outro comerciante e/ou banqueiro importante, ancorado no amparo fiscal e financeiro do Estado, dependente de contingências dos mercados estrangeiros e secularizada na manutenção de uma horda de serviços desvalidos, já estava esgotada no crepúsculo dos anos 1940. Pois, nesse período, a economia baiana já apresentava os limites extremos da estagnação econômica regional que vinha se arrastando desde o final do século anterior.

A crise secular que ocorria na Bahia atingia todo o Recôncavo, a região imediata da cidade de Salvador. O Recôncavo, região economicamente mais importante da Bahia à época, tinha sua economia baseada na produção de açúcar em grandes usinas, utilizando o latifúndio monocultor e a força de trabalho em regime quase escravista (CUNHA, 1995). Ao lado da zona canavieira desenvolvia-se a fumicultura e sua manufatura, nas áreas periféricas do núcleo canavieiro. Esse conjunto regional já estava em estado de declínio econômico acelerado no final da década de 1950. Para exemplificar, de 19 usinas de açúcar existentes em 1942, restavam apenas nove em atividade em 1954, e a fumicultura degingolou com a concorrência do fumo africano e a substituição dos comerciantes alemães (que dominavam os negócios do fumo na Bahia) pelos norte-americanos, após a derrota dos alemães na II Guerra Mundial (SANTOS, V., 1990).

Dessa maneira, o Recôncavo tornara-se uma “região opaca”, dispersora de população (SINGER, 1981), cuja emigração se orientava das áreas rurais para as cidades e, daí, para a capital e para fora do estado (SANTOS, M., 1959). É nesse ambiente que o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) se insere, a partir de 1938, com a finalidade de explorar o petróleo que, como uma dádiva da natureza para a Bahia, aflorava. O CNP tinha como meta gerir e executar todas as iniciativas de produção, controle e distribuição do petróleo e seus derivados no país. Com suas ações no Recôncavo, o CNP foi colocando cunhas nas clivagens expostas das estruturas política, social e econômica arcaicas, ainda resistentes.

Como resultado da abundância do petróleo no Recôncavo, o governo federal construiu uma refinaria de petróleo em 1947: pequena, tinha capacidade para processar apenas 2.500 barris de petróleo/dia (bpd). A refinaria foi construída em Mataripe, município de São Francisco do Conde, e inaugurada em 1950 com o nome de Refinaria Landulpho Alves-Mataripe (RLAM).

Já em 1951, o governo central desenvolvia estudos para criação de uma empresa estatal de petróleo, o que se efetivou com a criação da Petrobras em 1953. A empresa iniciou suas operações no Recôncavo em 1954, em substituição ao

CNP. Esse fato alimentava, nas forças políticas e econômicas regionais, esperanças de reativação da economia baiana em bases industriais, considerando-se que o grande acordo entre as lideranças políticas no Congresso Nacional, em torno da criação da Petrobras, sugeria uma política de desenvolvimento regional por meio das ações da companhia, onde ela estivesse operando, e não o seu próprio enriquecimento ou investimentos concentrados numa única região.

No entanto, a instalação de empreendimentos industriais geradores de sinergias não se concretizava. Essa situação provocava forte insatisfação entre os grupos políticos e econômicos baianos, tendo em vista o fato da companhia limitar-se à exploração e produção do óleo e do gás natural. Além disso, a refinação de óleo era bastante pequena (10%) em relação à produção de óleo que, entre 1959 e 1960, era de cerca de 100 mil bpd. Em sentido semelhante situava-se a utilização do gás natural que era quase simbólica diante da grande potencialidade de aplicação na indústria petroquímica e de fertilizantes, que ainda não havia se instalado na Bahia.

Se, localmente e de maneira isolada, ao se iniciar as explorações de petróleo no Recôncavo, registraram-se algumas reações por parte dos fazendeiros e usineiros (COSTA PINTO, 1958), em outro plano, um pouco mais tarde, diante da falta de iniciativa da Petrobras em implantar indústrias na Bahia, não sem razão, o sentimento de insatisfação se generalizava no governo estadual e em seus interlocutores regionais (banqueiros, industriais, grandes comerciantes) desejosos da participação ativa nas atividades a jusante e a montante da produção de petróleo e gás natural no Recôncavo. Esse fato tornava-se patente com a constatação de que o estado da Bahia continuava empobrecendo e sua economia subsistia com a exploração de atividades primário-exportadoras após quase duas décadas de produção e fornecimento exclusivo à nação de todo o óleo ali produzido até então.

A partir de 1958, com o intuito de proceder a uma reação organizada e unificada contra o arbítrio e contra as ações estritamente microeconômicas, reveladoras da falta de um programa de investimentos industriais da Petrobras no estado da Bahia, tendo em vista a natureza estatal da empresa e a crença numa atuação voltada para o desenvolvimento regional, os agentes sociais regionais, insatisfeitos com as ações da companhia, se articularam numa enérgica campanha de reação à atuação da Petrobras na Bahia. A campanha, devido à ampla repercussão nos meios político, econômico e social regionais, atingiu a esfera política federal. O ápice dos descontentamentos teve seu efeito potencializado durante a realização da “Conferência do Petróleo para Exame dos Justos Interesses da Bahia”, organizada pelo Jornal A Tarde, entre 21 e 23 de janeiro de 1959, em Salvador.

Apesar da Petrobras ter realizado vários investimentos na Região de Produção da Bahia (RPBA), a exemplo da construção de uma rede de estradas asfaltadas

na área de exploração de petróleo, da ampliação da capacidade de refino da RLAM para 10 mil bpd, da construção de uma rede de dutos e outras realizações secundárias, tal fato ocorria em benefício de interesses microeconômicos da empresa, que se contrapunham a ações de natureza macroeconômica, esperadas por seus interlocutores regionais, os quais tinham suas demandas postergadas e/ou preteridas pela empresa.

A Petrobras e a instalação do CIA e do COPEC nos arredores de Salvador

Entre 1960 e 1964, o novo governo federal, de cunho populista (Jânio Quadros – 1960, e João Goulart – 1961 a 1963), buscou atuar no atendimento das demandas da base social que lhe dava suporte político, fato que contribuía para definir um novo modo de relação entre a Petrobras e seus interlocutores na Bahia. A partir de então, a agenda da companhia no Recôncavo pautava-se na busca do atendimento dos acordos entre os agentes presentes na “Conferência do Petróleo”: governos dos estados da Bahia e de Sergipe, banqueiros, industriais, os parlamentares federais baianos e parlamentares convidados de outros estados, a Associação Comercial da Bahia, sindicatos, intelectuais, o CNP, a Petrobras e representantes das forças armadas. Os principais elementos do consenso declarados na “Carta do Petróleo” eram: majoração da taxa de *royalties*, de 5% para 10%, devido pela Petrobras em favor dos municípios petrolíferos e do estado da Bahia; realização, pela Petrobras, de investimentos industriais no refino e na petroquímica; e incentivo à qualificação da força de trabalho.

Em resposta a isso, ao lado dos investimentos da Petrobras, programados e em desenvolvimento em algumas partes do país, para o Recôncavo foi decidido, a partir de 1961, a implantação e a operação, pela companhia, dos seguintes empreendimentos: uma fábrica de asfalto junto ao Terminal Marítimo de Madre de Deus (Temadre), em Candeias; o Conjunto Petroquímico da Bahia (COPEB), em Camaçari, constituído de uma fábrica de amônia e outra de uréia, para fabricação de fertilizantes nitrogenados à base de gás natural proveniente dos campos do Recôncavo; uma fábrica de gasolina natural junto à refinaria de Mataripe e outra em Catu para processar líquido de gás natural; novas ampliações na RLAM e demais investimentos econômicos; e a majoração do percentual da taxa de *royalty* de 5% para 8%, destinado ao estado da Bahia, e de 1% para 2% em favor dos municípios petrolíferos (PETROBRAS, 1966, 1963).

A execução de todo esse investimento na área de exploração e industrialização do óleo e do gás natural na zona petrolífera do Recôncavo se daria, porém, sem a participação acionária de capitais privados, o que atendia só parcialmente

às demandas dos grupos empresariais regionais, que pleiteavam participar dos negócios do petróleo.

Mesmo com o ânimo esboçado pela nova orientação dos investimentos da Petrobras no Recôncavo, os grupos regionais, interessados na definição de uma outra política de atuação econômica da companhia na Bahia, não lograram os benefícios almejados: ainda continuariam por muito tempo alijados de uma atividade econômica mais robusta e de longa duração proporcionada pela Petrobras. Contudo, esses agentes eram contemplados com contratações temporárias de vários tipos de serviços, desde obras civis e de montagens industriais, até transporte de valores.

Se não bastasse a conjuntura de altas taxas de inflação, salários muito baixos e a ação essencialmente especulativa dos grandes capitalistas regionais, uma grande área do estado da Bahia (mais de 60%) localiza-se nos limites de clima semi-árido (polígono das secas) sujeito a fortes e constantes secas, como as que ocorreram em 1952 e em 1958. Ao lado do fator natural negativo, porém tecnicamente contornável, colocavam-se as ações dilapidadoras dos coronéis do sertão e das demais áreas rurais e pequenas cidades, articulados, por meio do voto e da clientela, à burguesia mercantil/financeira e letrada da capital (SAMPAIO, N., 1960).

Nessas condições, as bases econômicas para a reprodução futura dos capitais regionais na Bahia já estavam comprometidas *a priori*, enredadas na aliança entre as oligarquias mercantil-financeiras e os coronéis, que reproduziam o “enigma baiano”, representado pelo longo processo de letargia econômica. Todavia, o estado da Bahia não estava sozinho nesse ambiente de estagnação econômica, causadora de conseqüências sociais e políticas gravíssimas. Com ele também estavam os estados da “recém-descoberta região problema” – o Nordeste brasileiro – em meio a um processo de quase convulsão social devido ao seu nível de pobreza extrema. A condição de miséria empurrava as massas camponesas à organização e preparação para uma forma de ação revolucionária iminente (OLIVEIRA, 1987; COHN, 1978).

Buscando superar as dificuldades sociais e econômicas da região Nordeste e integrá-la ao mercado nacional, o governo federal decidiu criar, em 1959, mais um órgão de atuação exclusiva no Nordeste, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), para atuar de maneira planejada e com recursos técnicos e econômicos suficientes ao fomento econômico da região.

Inicialmente, a ação da Sudene previa desenvolver um processo de industrialização com a implantação de indústrias novas, principalmente siderúrgicas, e a reestruturação das já existentes, além de apoiar a agricultura em seus setores

mais dinâmicos, privilegiando a elevação da produtividade e a diversificação dos produtos. Excluía-se, dos propósitos da Sudene, a reforma agrária.

O I Plano Diretor da Sudene, aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1961, trazia embutido um mecanismo financeiro importante para dar suporte à promoção dos investimentos econômicos no Nordeste, que consistia na dedução de até 50% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas de capital nacional para inversões produtivas no Nordeste. Essa proposta foi uma alternativa à extinção, pelo governo federal, no mesmo ano, do incentivo à importação estrangeira de máquinas, equipamentos e insumos industriais. Segundo Castro (1975), a proposta teve inspiração no programa de recuperação econômica aplicado em 1959, no Sul da Itália.

Durante o ano de 1962, os capitais investidos no Nordeste ainda não eram suficientes e, para isso, uma modificação na lei de incentivos fiscais da Sudene alterou substancialmente a importância das inversões financeiras na região, com a introdução do “mecanismo 34/18”. Por meio desse artifício, todas as pessoas jurídicas do país, e estrangeiras com negócios no Brasil, poderiam deduzir até 50% do imposto de renda devido para aplicar no Nordeste e ainda dispor de outros apoios governamentais, especialmente do governo estadual, com a redução de 60% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por cinco anos, recolhidos ao Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco), para posterior reinversão na própria empresa, a fim de produzir melhorias e/ou expansão do empreendimento. Outro apoio governamental importante foi o investimento financeiro direto, no valor de US\$ 23,6 milhões, entre 1967 e 1970, na preparação da infra-estrutura industrial do CIA, com a construção do Porto de Aratu, de ramais ferroviários e rodoviários e da implantação do sistema de energia elétrica, telecomunicações e adução e distribuição de água industrial, dentre outros benefícios.

Dessa vez, os efeitos nos cofres da Sudene foram surpreendentes: os investimentos passaram a chegar em maior volume e mais rapidamente, já a partir de 1963.

Faz-se mister destacar que um dos fatores preponderantes para a forte migração de capitais da região brasileira mais próspera, o Sudeste, para o Nordeste foi, sem dúvida, o “excesso planejado” de infra-estrutura produtiva localizada no eixo São Paulo/Rio de Janeiro (REICHSTUL; COUTINHO, 1983). Essa capacidade tecno-produtiva ociosa, caracterizada pela indivisibilidade técnica das plantas e sistemas industriais, seletivamente instalada nessa parte do país ao longo da implementação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, efetivou-se segundo uma lógica de antecipação de mercado para as firmas estrangeiras, produtoras de bens de consumo duráveis, que fizeram a opção de investir no Brasil naquela época.

Os volumosos investimentos no Sudeste foram realizados por agentes privados, sobretudo estrangeiros, e estatal, via endividamento externo. Como resultado disso, e diante da capacidade de consumo do mercado brasileiro, limitada em volume e qualidade, surgiu uma grande crise de realização econômica, iniciada a partir de 1962 e que se estendeu até 1967 (TAVARES, 1986). É em meio a essa crise econômica que se encontra a raiz da explicação de uma menor resistência dos capitais sediados na região Sudeste para se deslocarem para a região Nordeste. Os benefícios econômicos concedidos pelo Governo, por meio da Sudene, produziram efeitos substanciais no processo de industrialização do Nordeste e, com isso, possibilitaram a expansão mais rápida do mercado de consumo nacional para os bens de consumo duráveis.

As indústrias que se instalaram na região Nordeste, a partir de então, eram, em grande parte, novas, intensivas em capital e produtoras de bens intermediários; essa base industrial era complementar, portanto, às indústrias localizadas na região Sudeste. Assim, o processo de “desconcentração concentrada” cumpriria sua dupla função: conter a efervescência das massas camponesas na região mais pobre, ao tempo em que forjava a emergência de uma classe social nova com relativo poder de consumo, via melhor remuneração nas indústrias; ampliar o processo de produção/acumulação e centralização do capital no Brasil, com a instalação de filiais industriais.

É com essa ferramenta indispensável às políticas de atração dos desejados investimentos econômicos, por meio de mecanismo de subsídios líquidos ao capital privado, que a burocracia do estado da Bahia estava se preparando para tentar operar o processo de redenção econômica baiana. Esse processo demoraria mais um lustro para se efetivar e demandaria mais investimentos, dessa vez estaduais, para a instalação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e, posteriormente, também do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

A grave crise econômica instalada no país, entre 1962 e 1967, impunha à Petrobras a tarefa mais que necessária de descobrir novas fontes de abastecimento nacional de óleo, para evitar a saída maciça de dólares para importação do produto. Com esse propósito, e visando a possibilidade de atingir sua própria autonomia financeira, a partir de 1964, a diretoria executiva da empresa decidiu executar um vasto programa de investimentos em refino: ampliação das refinarias existentes; aceleração das obras de construção das refinarias Gabriel Passos, em Betim-MG, e Alberto Pasqualini, em Canoas-RS, ambas com capacidade de processar 45 mil bpd; conclusão das Fábricas de Asfalto, uma em Fortaleza-CE e outra junto ao Temadre, na Bahia, em 1965; além da conclusão de numerosos investimentos em dutovias em várias partes do país, aquisição de navios petroleiros, construção e ampliação de terminais

de carga e a realização de maciços investimentos na pesquisa e exploração de óleo e de gás natural (MARINHO JR., 1989; PETROBRAS, 1966).

A nova fase de atuação da Petrobras veio em resposta à necessidade do governo não deixar declinar ainda mais o nível da atividade econômica no país. Assim, o Setor Produtivo Estatal foi chamado a participar de maneira decisiva na economia brasileira.

A ação empresarial mais agressiva da Petrobras, pós-1964, resultou, também, na descoberta de novos e maiores campos de petróleo no Recôncavo (Miranga e Araçás dentre outros) e em Sergipe (Carmópolis), e em incursões na plataforma submarina dos estados de Alagoas e Sergipe. Com isso, surpreendentemente, a meta de atingir a produção de 150 mil bpd, até 1970, no Recôncavo já tinha sido alcançada em 1967.

Durante esse período, no Recôncavo, as atividades da Petrobras seguiam firmemente na produção de óleo e de gás natural, com as descobertas de novos campos; no refino, com as novas ampliações da RLAM e a construção da fábrica de asfalto; na condução das obras das fábricas de uréia e amônia; na construção de estradas de serviços; em demais obras de construção e de montagem industrial; e em outras demandas por serviços industriais, principalmente, os que atraíam para sua órbita a instalação de novas indústrias – especialmente as metalúrgicas e mecânicas –, beneficiando-se dos incentivos fiscais da Sudene e de outros fundos econômicos.

A implantação do Centro Industrial de Aratu

Enquanto a Petrobras e o governo federal não tinham uma decisão definitiva sobre a instalação de um complexo industrial químico na Bahia, tão desejado pelas forças políticas e econômicas regionais, o governo baiano atuava também em outra frente. Sem descuidar da petroquímica, o governo estadual investia decididamente em políticas de reestruturação e renovação das indústrias tradicionais (alimentos, fumo, couro, têxtil, bebidas etc.) e, principalmente, na atração de outros gêneros industriais, notadamente a metalurgia, especialmente a de não-ferrosos e a metal-mecânica, que abririam novas perspectivas a jusante e a montante.

Ao lado do esforço político e financeiro desenvolvido pelo governo do estado e da união para promover o desenvolvimento econômico baiano, foi igualmente importante a reforma administrativa realizada pelo governo estadual, na administração Lomanto Junior (1963-1967), que resultou na criação do Desenbanco em 1966. Essa reforma já vinha sendo preparada desde 1955, na administração de Régis Pacheco, quando foram dados os primeiros passos em

direção ao planejamento, com a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e demais órgãos de fomento econômico que foram sendo constituídos nas administrações seguintes. A reforma administrativa do governo Lomanto Junior teve como pressuposto um esforço de modernização do aparelho administrativo estadual, com vistas à aplicação mais racional dos recursos públicos orientados para o desenvolvimento regional.

O governo estadual também procedeu a um grande investimento da ordem de US\$ 23,6 milhões, entre 1967 e 1970, na preparação da infra-estrutura industrial do CIA, com a construção do porto de Aratu; de ramais ferroviários (10 km) e rodoviários (8 km); construiu mais de 80 km de rodovias internas; implantou uma rede de energia elétrica, de telecomunicações e de sistema de adução e de distribuição de água industrial, além de terraplenagem e loteamento de terrenos, os quais foram vendidos às empresas por preços simbólicos. O CIA ocupa uma área total de 5.300 ha e localiza-se nos municípios de Simões Filho e Candeias, contíguos ao município de Salvador.

Para dar uma dimensão da robustez do esforço financeiro e político do governo estadual, no sentido de produzir as externalidades para atrair indústrias para o CIA, sublinha Viana Filho, ex-governador:

Até 1967 a Bahia tinha pouco mais de 210.000 cruzeiros [cerca de US\$ 79 milhões] de investimentos aprovados pela SUDENE. No período de 1967/1970 foram aprovados 2.000.000 [quase US\$ 440 milhões] [...]. O que significa que dos investimentos aprovados pela SUDENE, nos seus dez primeiros anos de existência 90% o foram entre 1967 a 1970. E se antes de 67 a Bahia tinha apenas 36% do concedido pela SUDENE, situando-se depois de Pernambuco, em 1970 veio a ocupar o primeiro lugar com 45% dos projetos aprovados. [...] Em síntese, tínhamos, em 1970, 25 empresas em plena produção; 37 em fase de implantação; e 125 com carta de opção (VIANA FILHO, 1984, p. 30).

No estudo realizado por Sampaio, F. (1974), é demonstrado o rompimento da vinculação antes existente entre a indústria baiana e o setor agropecuário, a partir do processo de industrialização apoiado pela Sudene. As indústrias localizadas no CIA, em suas adjacências e na área industrial do município de Salvador, têm como matérias-primas e insumos básicos os minerais não-metálicos, principalmente o petróleo, procedentes do próprio estado da Bahia, seguido da região Sudeste, como mostra a Tabela 1. Mas, dependendo do tipo de indústria, dos produtos processados e da mesma ter passado por ampliação ou modernização, essa parcela pode aumentar ou diminuir. Sampaio, F. constata ainda que:

Efetivamente, em média, tão somente 28,9% da produção das empresas novas destinam-se ao mercado regional (Norte e Nordeste), neles incluído o baiano, enquanto a maior parcela das vendas se orienta para outros mercados, notadamente o do Sudeste do país. No que diz respeito às indústrias em

ampliação e modernização, a dependência de mercados extra-regionais é menor (SAMPAIO, F., 1974, p. 85).

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DAS MATÉRIAS-PRIMAS E MATERIAIS SECUNDÁRIOS
DAS EMPRESAS NOVAS E EM AMPLIAÇÃO/MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA SUDENE, DE ACORDO
COM A PROCEDÊNCIA – 1963/1973

Grupos de Indústrias	Procedência					Total
	Bahia	Nordeste menos Bahia	Sudeste e outros estados	Não- especificados	Exterior	
Novas	48,0	9,0	26,9	1,6	14,5	100,0
Tradicionalais	58,6	16,2	15,6	0,0	9,6	100,0
Dinâmicas	46,1	7,6	29,0	1,9	15,4	100,0
Ampliação/Modernização	68,6	15,3	12,5	0,0	3,6	100,0
Tradicionalais	81,0	0,5	4,5	0,0	14,0	100,0
Dinâmicas	65,4	19,2	14,5	0,0	0,9	100,0

FONTE: SAMPAIO, F., 1974, p. 84.

Esse fato revela a natureza funcional e integrada dos capitais centralizados no Centro-Sul que se deslocaram para a região Nordeste em busca de maior valorização. Indica, ainda, o tipo de indústria que se instalou na Bahia e na região Nordeste, que é basicamente produtora de bens intermediários, complementares às indústrias de bens finais, localizadas no Centro-Sul.

Com o funcionamento do CIA, a Petrobras constituía-se em uma grande compradora de parcela significativa da produção de algumas indústrias sidero-metalúrgicas e metalmecânicas localizadas nesse centro industrial e na cidade de Salvador. A partir da década de 1970, as ações da Petrobras no Recôncavo atraíam grandes indústrias metalmecânicas e de engenharia para o fornecimento de peças e artefatos para montagem e manutenção de plataformas marítimas, sondas e outros artefatos para pesquisa, produção, transporte e industrialização do óleo e do gás, demandando um aumento significativo das firmas de usinagem industrial (FIEB, 1995).

Ainda na primeira metade dos anos 1970, o Brasil estava envolto na crise de abastecimento do petróleo nacional e precisava fazer prospecções na plataforma continental; com a crise do petróleo de 1973, contudo, muitas companhias ocidentais tiveram de buscar outras alternativas ao petróleo árabe, ocupando todas as plataformas de aluguel no Mar do Norte e na região do Alaska (MARINHO JR., 1989). Tal fato levou a Petrobras a fazer encomendas de plataformas de petróleo no Brasil; algumas construídas na Bahia, por indústrias instaladas no CIA, bem como tanques para armazenamento de óleo, que eram bastante requisitados na mesma época.

Para a siderometalurgia do aço, com a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA), embora a Petrobras fosse um grande cliente, seu maior mercado era a indústria da construção civil, devido ao processo de expansão rápida do mercado de imóveis de Salvador, no início dos anos 1970. A expansão da indústria da construção civil de Salvador, especialmente a de habitações, contribuiu também para ampliar a indústria de cimento e de minerais não-metálicos que, entre outras, passaram a fornecer a maior parte dos insumos, antes quase todos importados da região Sudeste (FIEB, 1995).

Um desenvolvimento ainda maior no segmento metal-mecânico ocorreria ao longo dos anos 1970, durante o processo de instalação do COPEC, ocasionando grande demanda de vários tipos de artefatos industriais e, inclusive, para sua manutenção.

Contudo, essas atividades ainda não representavam nenhuma certeza na consolidação de um desenvolvimento industrial vigoroso da Bahia, tendo em vista o fato dos interlocutores regionais da Petrobras já anteverem a escassez do petróleo do Recôncavo em pouco tempo, segundo o ritmo crescente de sua extração.

O esgotamento do petróleo nos campos do Recôncavo, e suas conseqüências negativas para os investimentos da Petrobras na Bahia, constituía o maior temor dos articuladores para a instalação da indústria petroquímica na Bahia. No período pós-1964, os mentores da instalação da indústria petroquímica na Bahia tinham como interlocutores os altos escalões do governo federal e a direção da Petrobras, como ficou patente nas palavras de Rômulo Almeida, em 1972, durante a realização do Simpósio Franco-Brasileiro sobre a Indústria Petroquímica, em Salvador:

O último aspecto a aflorar é o da reserva dos recursos de óleo e gás para a indústria petroquímica. Por enquanto, dispomos de reservas muito pequenas seria sábio esgotá-las na política tradicional de economizar divisas? Por várias razões diríamos que não. Primeira, os recursos são escassos e assim, por motivo de segurança, devemos reduzir sua exploração; segunda, sua utilização em petroquímica é muito mais vantajosa; terceira, o óleo baiano tem condições especiais para a petroquímica; [...].

Portanto, é bem avisada a política da PETROBRÁS de ir reduzindo a produção nacional, o mesmo passo que elevando a taxa de recuperação das jazidas. Mas nos atreveríamos a submeter que, nas condições presentes do Brasil e do mundo, essa política se deve explicitar no sentido de reserva de recursos para a petroquímica (ALMEIDA, 1973, p. 29).

O sinal positivo para a instalação da indústria petroquímica na Bahia saiu finalmente em 1968, com a autorização do CNP, para a Petrobras atuar também na petroquímica, com uma subsidiária, a Petrobras Química S/A (Petroquisa). Porém, até esse momento, nada assegurava a efetivação de grandes investimentos petroquímicos na Bahia além do COPEB e, com isso, os capitais regionais, ávidos por uma nova forma de reprodução mais segura e previsível,

eram deixados de fora da nova indústria que timidamente surgia na Bahia. O núcleo petroquímico do COPEB teve um custo estimado de cerca de US\$ 26 milhões, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pela Petrobras (PETROBRAS, 1971).

Próximo ao COPEB, entre 1968 e 1970, aproveitando os incentivos fiscais da Sudene e o apoio financeiro do BNDE e dos demais órgãos de fomento econômico, bem como a oferta de matérias-primas fornecidas pela Petrobras, além da fábrica de fertilizantes, já se encontrava em operação duas fábricas de cerveja, duas indústrias químicas e uma de minerais não-metálicos, mais três empreendimentos estavam em construção e outros três estavam à espera de autorização pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI).

Como uma medida de centralização do governo federal, todos os projetos industriais, para serem implantados, teriam de passar pela avaliação do CDI (criado em 1964 e subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio, MIC), pois esse órgão é que aprovava a autorização das concessões dos benefícios governamentais a serem utilizados pelas empresas. Antes de serem analisados pelo CDI, os projetos eram submetidos aos respectivos Grupos Executivos (criados também em 1964), para apresentarem as devidas orientações no sentido de uma melhor performance industrial de acordo com os interesses do governo.

A vez do pólo petroquímico baiano

O CIA estava praticamente consolidado na virada para a década de 1970. Mas, por outro lado, a grande ambição industrial do governo baiano e dos grupos econômicos e políticos regionais era a instalação de um complexo industrial químico, que ainda seria postergado por mais alguns anos, até que a tecnoburocracia petrolífera tivesse reunido as condições para o exercício do controle sobre o desenvolvimento desse ramo industrial no Brasil.

O controle do desenvolvimento da indústria petroquímica no Brasil era um pressuposto que servia tanto para evitar o monopólio das firmas estrangeiras, como para colocar em prática a própria estratégia autonomista de expansão da Petrobras. Claro estava que essa intencionalidade rebelde da tecnoburocracia do petróleo, associada a uma outra não menos importante, a do BNDE, que também já desfrutava de certa autonomia relativa (MARTINS, 1985), contrariava frontalmente a já declarada determinação política do governo, de incentivar o desenvolvimento da indústria petroquímica, preferencialmente o capital privado nacional em associação com as firmas estrangeiras.

O grupo político regional organizado no partido governista – Aliança Renovadora Nacional (ARENA) –, seguindo o processo de modernização conservadora,

reinaugurado a partir de 1964, em vez de continuar se lamentando pelo tratamento recebido do governo central, requalificou os discursos e as ações, utilizando cada vez mais o recurso do planejamento. Ao lado disso, passou a reconhecer a Petrobras como um agente aliado, e não mais como adversário, após a empresa, entre 1968 e 1970, ter dado sinais evidentes de comprometimento com a instalação do pólo petroquímico na Bahia.

O governo estadual, liderado por Luiz Viana Filho, um arguto articulador político, antecipou-se ao que certamente seria exigido pelos burocratas do governo federal e pelos grupos privados nacionais contrários à instalação da indústria petroquímica na Bahia: a viabilidade técnica e econômica do tal pólo petroquímico. Em 1969, o governo baiano solicitou um estudo detalhado das possibilidades para instalação da indústria petroquímica na Bahia, guiado pela indicação da Missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da qual participava Rômulo Almeida, para promover o desenvolvimento do Recôncavo.

O projeto, desenvolvido pela empresa Consultoria e Planejamento (Clan S.A), teve o apoio financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), da Petrobras Química S/A (Petroquisa) e da Petrobras. Além disso, o projeto contou com a colaboração de figuras-chave da tecnoburocracia petroleira, do BNDE e, discretamente, do Ministro do Planejamento Reis Veloso, para não se chocar com a rejeição dos ministros Delfim Neto, Pratini de Moraes, Dias Leite e Costa Cavalcanti.

Vê-se, dessa maneira, que havia uma solidariedade no âmbito da alta cúpula da Petrobras, do CNP, do BNDE e do CDI/Geiquim, o que contribuiu sobremaneira para desobstruir o caminho que conduziria à instalação da indústria petroquímica na Bahia, diante das dificuldades interpostas pelas facções políticas e econômicas contrárias à realização desse projeto. A oposição à instalação dessa indústria na Bahia baseava-se no fato de ser a Bahia um estado periférico e distante do mercado de consumo, além dos interesses privados da Petroquímica União (PQU) e de demais grupos nacionais e estrangeiros que perderiam vantagens com a construção desse pólo petroquímico.

O estudo da viabilidade econômica da indústria petroquímica na Bahia foi concluído e as negociações continuaram com o novo presidente da Petrobras, o general Ernesto Geisel, que era simpático à idéia e tinha planos próprios para a expansão comercial da companhia. Geisel era um profundo conhecedor das questões atinentes ao petróleo – foi superintendente da refinaria de Cubatão – e também era um militar que gozava da confiança do presidente General Médici. Geisel assumiu o cargo com a exigência de livre atuação nos projetos da empresa, pois, a partir dali, iria articular sua candidatura à Presidência da República (MARINHO JR., 1989).

Mesmo com o resultado favorável à implantação da indústria petroquímica no Recôncavo, com o apoio da Petrobras, sua concretização não se deu de maneira pacífica, pois já havia interesses privados consolidados, sendo a maioria ligada a grupos estrangeiros, como escreve Da Poian:

A inexistência de oferta de matérias-primas petroquímicas no país, a falta de uma definição clara a respeito da petroquímica [...] levou os capitais privados nacionais e estrangeiros a desenvolverem, na década de 50, alguns empreendimentos pioneiros utilizando rotas de produção não-petroquímicas. Surgiram assim: a) em 54, as fábricas de MVC e PVC a partir de acetileno obtido do carbureto de cálcio (Solvay); em 57, uma fábrica de estireno a partir de benzeno carboquímico e eteno obtido do álcool (Koppers/Firestone/Hulls); c) em 58, uma fábrica de polietileno de baixa densidade a partir de eteno obtido do álcool (Union Carbide); d) em 60, uma fábrica de fenol a partir de benzeno obtido na siderurgia (Burne Y Borne).

Ainda em 58, a Petrobrás colocou em funcionamento sua fábrica de amônia e fertilizantes, iniciou o fornecimento de eteno e propeno e deu início ao projeto da fábrica de borracha sintética [...] As empresas estrangeiras adaptaram suas instalações para utilização de matérias-primas petroquímicas ou lançaram-se a novos empreendimentos, como uma fábrica de metanol a partir de óleo combustível (Borden Chemicals), uma fábrica de negro de fumo a partir de resíduo aromático importado (Columbia Carbo-Celanese), uma fábrica de iso-propanol e acetona, a partir de propeno (Rhone-Poulenc), e uma fábrica de polietileno de alta densidade (Solvay), a qual teve que recorrer ao eteno obtido do álcool devido à sua localização e à insuficiência da produção de Cubatão (DA POIAN, 1981, p. 29-30).

Mais tarde, após as devidas correções feitas pelo governo na política do setor petroquímico, determinando sua exploração pela livre empresa, criou-se um ambiente político favorável à atuação dessas organizações. Ao lado disso, e de olho na expansão do mercado brasileiro de produtos petroquímicos, cujo consumo aparente crescia a uma taxa média anual de 246% entre 1960 e 1970 (PETRÓLEO E PETROQUÍMICA, 1972, p. 46-50), os diretores da Unipar (uma *holding* que controla a PQU), já cientes da intenção da Petrobras/BNDE de construir um pólo petroquímico na Bahia, contra-atacavam, atraindo o apoio da Petrobras e do BNDE à criação de uma área de mercado exclusiva para os produtos da PQU e tentando sustar a efetivação do pólo petroquímico do Nordeste.

Geisel, na presidência da Petrobras, contrariava abertamente a antiga política do governo e dos nacionalistas centralistas, de evitar comprar petróleo no exterior, e também dava sua colaboração para a construção do pólo da Bahia. Sem desprezar a pesquisa do óleo no próprio país, dado o custo mais barato de sua aquisição no exterior, o presidente da companhia orientava a compra da maior parte do óleo refinado no Brasil em fontes externas, até 1973, quando os países exportadores de petróleo decidiram elevar o preço do barril de petróleo de U\$ 3,05 para U\$ 11,65, em 1973.

A política da Petrobras adquirir petróleo no estrangeiro também favorecia ao plano de não esgotar as limitadas reservas de óleo do Recôncavo. No mesmo sentido, Geisel deu seqüência à ampliação da RLAM (a exemplo das demais refinarias estatais), cuja capacidade de refino foi elevada de 48 mil bpd, em 1966, para 77,5 mil bpd, em 1970, com projetos de novas ampliações, até 1978, para mais de 130 mil bpd, quando o pólo petroquímico da Bahia entraria em operação. Assim, a RLAM atingiria capacidade de refino suficiente para produzir matérias-primas petroquímicas em escala comercial.

Após várias ações protelatórias acolhidas pelos ministros pró-PQU, a decisão final da implantação do segundo pólo petroquímico somente sairia em 1971, depois do resultado favorável de um novo estudo contratado pelo MIC para avaliar sua viabilidade técnica e econômica (VIANA FILHO, 1984; SUAREZ, 1986).

A despeito dos subsídios econômicos oferecidos pela Sudene, das linhas de financiamento do BNDE, dos benefícios cedidos pelo Governo baiano e do acesso fácil e seguro às fontes de matérias-primas regionais, de custo inferior a uma localização no eixo São Paulo/Rio de Janeiro, o fator determinante para a consolidação do projeto do COPEC foi, sem dúvida, a adoção da fórmula política de organização acionária das empresas, segundo o modelo tripartite, já utilizado no pólo de São Paulo.

Em novembro de 1972, foi constituída a Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene), uma subsidiária da Petroquisa que assumiria a Central de Matérias-Primas, a Central de Utilidades e a Central de Manutenção. Ainda no fim daquele ano, teve início o processo de organização das empresas de segunda e terceira gerações e os respectivos formatos para operação no COPEC.

Nas negociações de organização das empresas de produtos de segunda geração, funcionou o modelo tripartite de participação acionária, cuja base era formada por 2/3 de capital nacional (1/3 privado e 1/3 estatal) e 1/3 pelo capital estrangeiro. As firmas privadas também se obrigariam a adquirir participação acionária na Copene, como uma estratégia da estatal para garantir o compromisso com a empresa, fato capital às partes (ARAÚJO; DICK, 1974). O COPEC entrou em operação em 1978.

Concomitantemente ao processo de industrialização em alguns municípios que comporiam a Região Metropolitana de Salvador (RMS), oficialmente definida em 1973, desenvolveu-se também um processo de urbanização articulado e complementar ao primeiro.

Ao longo do tempo, as ações da Petrobras no Recôncavo atraíam para sua órbita uma grande quantidade de população em busca de emprego na refinaria (durante a construção da refinaria e suas posteriores ampliações) e/ou nos campos de

exploração, e também nas empresas que lhe prestavam serviços. Com isso, a vila de Candeias, próxima da refinaria e de um grande campo de petróleo e de gás natural, cujo distrito, antes de sua emancipação do município de Salvador, em 1958, tinha 3.607 habitantes e, em 1960, o novo município já contava com 18.484 pessoas, sendo que 12.500 habitava na cidade. Situações semelhantes de ampliação da população municipal e do crescimento da população urbana ocorreram em outros municípios petrolíferos, como evidencia Souza:

Nos anos que vão de 1950 a 1965, correspondentes ao período em que a Petrobrás mais recrutou mão-de-obra, foi significativa a parcela de migrantes absorvida por vários dos municípios onde a empresa atuava, principalmente por Candeias, S. Francisco do Conde e Camaçari (SOUZA, 1976, p. 46).

A orientação preferencial dos fluxos de população para as cidades dos municípios petrolíferos próximos a Salvador deve-se principalmente à conjugação das seguintes condições: a construção da rede de estradas construída na área de operações da Petrobras que, ao mesmo tempo, favorecia as necessidades de transporte da empresa, a circulação de mercadorias e, também, o fluxo de população do campo para as cidades e de uma cidade para outra; a grande oferta monetária em circulação, em forma de salários pagos aos milhares de empregados diretos da Petrobras e das firmas terceirizadas e dos gastos diversos da companhia; e a reestruturação fundiária ocorrida na área de exploração petrolífera, quando a Petrobras passou a adquirir terras por meio de desapropriação para a realização de seus serviços.

Além do crescimento demográfico que originou uma importante bacia de mão-de-obra à disposição da companhia, iniciou-se também o processo de urbanização da população como um modo de vida. A expansão das atividades da Petrobras na zona petrolífera induziu o processo de crescimento urbano em um nível mais dinâmico, acompanhado do fenômeno da urbanização que ocorria de maneira mais lenta. Esses núcleos urbanos passaram a desempenhar novos papéis, principalmente em decorrência das demandas da Petrobras. A esse respeito, Azevedo (1959) destaca:

A Petrobrás faz o grosso de suas compras na capital do estado; todavia, compra algum material de construção, alimentos, medicamentos [...] e outros artigos miúdos nas cidades próximas aos seus serviços [...]. [Em Candeias], ali como noutros "campos", compram-se verduras, ovos, aves, carne, farinha, produzidos nos arredores pelo estímulo da demanda de tantos consumidores novos (AZEVEDO, 1959, p. 14).

A massa de dinheiro em circulação, em forma de salários e gastos diversos da Petrobras, mormente nas cidades mais próximas dos campos de produção e da refinaria, provocou, em pouco tempo, considerável alta dos preços nos mercados locais, sobretudo nos itens habitação, alimentação, vestuário e serviços pessoais.

Além disso, implicou segmentação social e mudança de hábitos na população, como grifa Azevedo:

[...] aumenta o número de bares, sorveterias, farmácias, lojas de miudezas, fazendas, artigos de toilette; surgem casas de artigos elétricos, rádios, móveis, fogão a gaz e a querosene, bicicletas, até geladeiras, tudo denunciando um processo intensivo de urbanização, com toda sua fenomenologia sócio-cultural (AZEVEDO, 1959, p. 14).

O aumento da arrecadação de receitas nos municípios petrolíferos permitia às municipalidades implantar e/ou melhorar a infra-estrutura pública: pavimentação de ruas, rede de energia elétrica e de abastecimento de água e saneamento, além de outros serviços públicos coletivos. A vida simples das populações dessas cidades se abria à complexidade do novo modo de vida que já começava a se apresentar.

A instalação do CIA, seguido do COPEC e do Complexo do Cobre, induziu o aumento exponencial da população, sobretudo na cidade de Salvador, contribuindo para dar início ao processo de metropolização dessa cidade. Nessa perspectiva, na administração do então prefeito da capital, Antônio C. Magalhães, foi implementado um processo de reestruturação da cidade, iniciado com a privatização das terras municipais, no sentido de dinamizar o mercado de habitação (reforma urbana de 1968), seguido da abertura das Avenidas de Vale (proposta pelo urbanista Mário L. Ferreira) e da localização seletiva de infra-estrutura pública em dadas áreas da cidade, entre outras ações planejadas com o fim de buscar atender às novas funções urbanas demandadas pela industrialização nos municípios em seu entorno. As políticas de reestruturação urbana da capital, de certa maneira, tiveram sequência nas administrações posteriores.

Ao lado de todos os elementos ligados à urbanização nos municípios da RMS, em 2000, destaca-se a predominância da influência urbana, representada pelo consumo de energia elétrica não-residencial e exclusiva iluminação pública, atingindo em média 99,7% do consumo de energia nas classes industrial, comercial e serviços.

Considerações finais

O balanço dos episódios da instalação do CIA – e depois do COPEC – e as transformações na urbanização na RMS servem para ilustrar o processo de organização e reprodução de uma parte do espaço geográfico, sob a liderança exclusiva de uma grande corporação, a partir do início da década de 1960 até a década de 1990.

Durante esse período, pode-se afirmar que a Petrobras, por meio da interação de suas ações, aliada aos demais agentes com interesses regionais, foi capaz

de estruturar e desenvolver uma nova porção do espaço geográfico no Recôncavo e, ao mesmo tempo, induzir um processo de transformações fundamentais na estrutura social, política, técnico-produtiva, econômica e espacial que transbordou para além dos limites da RMS. Contudo, a organização e gestão desse subespaço pela Petrobras ocorreu combinando seus interesses diretos com os interesses dos demais agentes envolvidos.

Referências

ALMEIDA, Rômulo. Petroquímica na economia nacional. *Petróleo e Petroquímica*, Rio de Janeiro, p. 22-22, maio/jun., 1973.

ARAÚJO Jr, José Tavares de; DICK, Vera Maria. Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 629-654, dez. 1974.

CONFERÊNCIA do Petróleo. *A Tarde*, Salvador, 20 jan. 1959. Suplemento Especial.

AZEVEDO, Thales de. Problemas sociais da exploração do petróleo no Recôncavo. *A Tarde*, Salvador, 20 jan. 1959. p. 9-10/ 14/ 19-20. Suplemento Especial.

_____; LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia - 1858-1958*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia/Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. *Estudos básicos para o projeto agropecuário do Recôncavo: estrutura agrária*. Tomo III. Salvador, [197-]. 93 p.

CASTRO, Antônio Barros de. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed., v. 2. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. 248 p.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da Sudene*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. 165 p. (Col. Debates – Ciências Sociais).

COSTA PINTO, Luiz de Aguiar. *Recôncavo: laboratório de uma experiência humana*. Rio de Janeiro: Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais – Clasco, 1958. 149 p.

CUNHA, Joaci de Souza. *Amargo açúcar: aspectos da história do trabalho e do capital no Recôncavo açucareiro da Bahia: 1945-1964*. 1995. 292 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (UFBA), Salvador, 1995.

BRITO, Cristóvão de Cássio da Trindade de. *A Petrobras e a gestão do território no Recôncavo Baiano*. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas (UFSC), Florianópolis, 2004.

DA POIAN, Pedro Paulo. A presença do Estado e da empresa privada na petroquímica brasileira. *Petro & Química*, São Paulo, ano 4, n. 32, p. 28-36, abr. 1981.

FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia. *Industrialização na Bahia: construindo uma nova estratégia*. Salvador: FIEB, 1995. 97 p.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *A formação e a crise da hegemonia burguesa*

na Bahia – 1030 a 1964. 1982. 200 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (UFBA), Salvador, 1982.

MARINHO JR., Ilmar Penna. *Petróleo: política e poder (um novo choque do petróleo?)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989. 468 p.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p. (Col. Estudos brasileiros – Política, v. 82).

MATTOS, Wilson Roberto de et al. *Uma luz na noite da Bahia: 50 anos de história da Refinaria Landulpho Alves*. Salvador: RLAM/ Petrobras, 2000. 272 p.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 132 p. (Estudos sobre o Nordeste, v. 1).

REICHSTUL, Henri Philippe; COUTINHO, Luciano G. Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, v. 2, p. 38-58, 1983.

REVISTA PETROBRAS. Rio de Janeiro, n. 221, p. 11-19, jul./ago., 1966.

_____. Rio de Janeiro, n. 203, p. 34-37, ago., 1963.

SAMPAIO, Fernando Talma. *Aspectos da regionalização do desenvolvimento industrial: o caso baiano*. 1974. 154 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas (UFBA), Salvador, 1974.

SAMPAIO, Nelson de Souza. Eleições baianas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 8, p. 134-161, abr., 1960.

SANTOS, Valdemiro Lopes dos. *A pecuarização do Recôncavo fumageiro: o caso de São Gonçalo dos Campos-Ba*. 1990. 251 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFPE, Recife, 1990.

SANTOS, Milton. *A rede urbana do Recôncavo*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1959. 38 p.

SINGER, Paul Israel. *Economia política da urbanização*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 151 p.

SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. *A população do Recôncavo Baiano*. Salvador: Centro de Recursos Humanos da UFBA, 1976. 55 p.

SUAREZ, Marcus Alban. *Petroquímica e tecnoburocracia*: capítulo do desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo: HUCITEC, 1986. 242 p. (Economia e Planejamento).

TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1986. 160 p.

VIANA FILHO, Luiz. *Petroquímica e industrialização da Bahia - 1967-1971*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1984. 154 p.

4

O ESPAÇO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM CONTEXTO PÓS-FORDISTA NOTAS PARA UM DEBATE TEÓRICO Elias de Oliveira Sampaio*

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo principal trazer à baila algumas considerações analíticas que, no nosso entendimento, podem contribuir para uma melhor compreensão a respeito das bases teóricas subjacentes às proposições de políticas públicas de desenvolvimento regional. Tomando por base o arcabouço teórico da chamada Escola da Regulação, buscamos articular seus conceitos e categorias de análise com algumas contribuições recentes no âmbito da teoria dos sistemas (autopoiese; comunicação intersistêmica) e do crescimento endógeno, para apresentar novas formas de “pensar” o desenvolvimento econômico e social, meta sobre a qual deve se sustentar essas políticas públicas.

Palavras-chave: Regulação Econômica. Política Pública. Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Endógeno. Teoria da Regulação.

Abstract

This paper aims at bringing to light some analytical considerations to contribute to a better understanding of the theoretical background that underlies the propositions of regional development policies. It adopts as its basis the theoretical framework of the so-called Regulation School (RS). It aims at combining its concepts and categories of analysis with some recent contributions to the theory of systems (autopoiese; intersystem communication) and endogenous growth. Thus, new ways of “thinking” socioeconomic development can be introduced, on which these public policies are based.

Key words: Economic Regulation. Public Policy. Regional Development. Endogenous Development. Theory of Regulation.

* Mestre em Economia e Doutor em Administração pela UFBA. Conselheiro do Corecon-BA. Professor do IESUS/UNYAHNA. Membro do Núcleo de Estudos Sócio-Econômicos e Políticas Públicas (NESPP). E-mail: elias.sampaio@uol.com.br.

Introdução

A despeito do esforço que o governo brasileiro vem despendendo, em particular desde os anos 50, para a resolução dos desequilíbrios regionais, essa marca do nosso modelo de desenvolvimento social e econômico ainda se constitui em um problema concreto, especificamente quando da proposição de políticas públicas eficazes e efetivas, voltadas para sua superação. A questão que pretendemos aqui discutir é que o ambiente social e econômico, bem como as proposições teóricas a respeito da noção de desenvolvimento e essas políticas públicas voltadas para o seu alcance se modificaram de forma substancial nos últimos 50 anos. Buscamos trazer algumas contribuições que podem se apresentar de maneira importante no tocante às bases teóricas subjacentes às proposições de políticas públicas de desenvolvimento regional.

O artigo toma por base o arcabouço teórico da chamada Escola da Regulação, com o intuito de apresentar novas formas de “pensar” o desenvolvimento econômico e social. A partir dessa perspectiva, incorpora algumas contribuições recentes em torno da noção de políticas públicas e de desenvolvimento regional, articulando conceitos advindos da teoria dos sistemas (autopoiese; comunicação intersistêmica) e discussões em torno da noção de crescimento endógeno. Assim, dividimos o trabalho em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira trata do arcabouço teórico conceitual das teses regulacionistas, buscando estabelecer algumas relações entre as proposições desse campo teórico em torno das categorias analíticas do espaço. Em seguida, discute as possíveis formas de diálogo entre as propostas interpretativas no âmbito da regulação e as possibilidades de proposição de políticas públicas. No item seguinte, apresentamos algumas proposições acerca da relação entre políticas públicas, comunicação intersistêmica e noção de desenvolvimento endógeno, tocando, de maneira breve, aspectos do caso brasileiro.

Considerações teóricas conceituais sobre regulação econômica e espaço: bases para uma análise pós-fordista da questão regional

A abordagem teórica desenvolvida pela chamada Escola de Regulação (ER) nos parece um referencial analítico instigante para discutir questões relacionadas ao desenvolvimento social e econômico, de países e regiões, sob o modo de produção capitalista. Partindo do trabalho fundador de Aglietta (1991), os trabalhos regulacionistas têm como principal característica a rejeição ao paradigma neoclássico de independência entre o econômico e o social e, de forma bastante importante, ao individualismo metodológico ofensivo e a sua peculiar negação à história ou a complexidade dos processos políticos, como elementos presentes às análises econômicas (THÉRET; BRAGA, 1998).

Na realidade, para as teses regulacionistas, são as formas e os conteúdos das relações sociais que estabelecerão momentos de retração e prosperidade das atividades econômicas de uma dada sociedade capitalista que, para sua reprodução, supõe-se a aceitação, por parte dos atores sociais, de regras básicas de ação, voltadas para a produção e o consumo, e caracterizadas por elementos técnicos e materiais. Partem do conceito de modo de produção, o nível mais abstrato da análise, e chegam até às formas institucionais de regulação, que são os elementos que permitem a relação “estabilizada” entre os agentes econômicos e sociais.

Devido ao caráter geral e abstrato do conceito de modo de produção, surge, na teoria da regulação, a necessidade de construção de um conceito intermediário, o de regime de acumulação, isto é,

o conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permite absorver ou repartir no tempo as distorções e os desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo (BOYER, 1990, p. 71).

O conceito de regime de acumulação tem por objetivo lançar luzes sobre o debate a respeito da incerteza da continuidade do processo de valorização do capital, que tem variado ao longo da história do capitalismo: a simples compreensão do funcionamento do modo de produção capitalista não encerra, necessariamente, o entendimento da origem e coerência de um movimento que vem, com o passar dos anos, assegurando a aplicação rentável do capital em situações de crise, mediadas por períodos de regularidades e crescimento econômico. Com efeito, as relações sociais fundamentais do modo de produção capitalista se dão sob um regime de acumulação específico, através de formas estruturais e/ou institucionais de regulação.

As formas estruturais são os procedimentos sociais que asseguram a modificação conjunta das normas de produção e de consumo, de um dado regime de acumulação (LIPIETZ, 1985). Por sua vez, as formas institucionais são os elementos através dos quais se operam as formas estruturais de regulação, permitindo a relação entre os agentes econômicos que, a priori, são individuais. Mais precisamente, essas formas institucionais são todas as codificações de uma ou várias relações sociais fundamentais, que se apresentam em constante evolução, e que permitem uma melhor compreensão das regularidades de um determinado período histórico ou espaço geopolítico (BOYER, 1990).

Os trabalhos regulacionistas apontam cinco formas estruturais de regulação fundamentais para suas análises. A primeira delas, a relação salarial, pressupõe as configurações históricas da relação capital/trabalho no que se refere ao tipo dos meios de produção, à forma da divisão social e técnica do trabalho, à capacidade de mobilização e dos vínculos dos assalariados à empresa, aos determinantes da renda salarial direta ou indireta e, finalmente, à ligação

entre o modo de vida dos assalariados e a sua capacidade de aquisição de mercadorias ou utilização de serviços coletivos (BOYER, 1990).

A segunda forma estrutural de regulação é a maneira específica assumida pela gestão da moeda. De acordo com Boyer (1990), a moeda seria um meio de relacionar os centros de acumulação com os assalariados e outros atores da economia mercantil. Teria o poder de manter as relações entre os espaços nacionais e internacionais, uma vez que constitui, por um lado, um dos atributos centrais dos Estados-nações, tendendo a homogeneizar um espaço de circulação de mercadorias no interior de fronteiras essencialmente políticas. Por outro lado, diante da iniciativa dos agentes da relação mercantil e da possibilidade de conversibilidade instituída pelas autoridades monetárias, estabelece uma correspondência com outros espaços de circulação, onde a lógica monetária supera a do Estado-nação e impõe limites à sua autonomia. Assim, a dinâmica das relações entre crédito e moeda pode agir sobre os rumos da acumulação, da produção e do emprego, a partir do controle da emissão, da circulação e da forma do engajamento da utilização da moeda e do crédito no setor produtivo.

Para os regulacionistas, o caráter assumido pela concorrência intercapitalista é, também, uma forma estrutural de regulação, uma vez que encerra a articulação entre as leis gerais de acumulação do capital e o modo de funcionamento de determinados mercados. Nesse sentido, compreender esse mecanismo torna-se crucial para se poder evidenciar o processo contraditório da relação salarial e da estratificação de duas classes sociais opostas (a burguesia e o proletariado), mecanismo o qual é constituído por essa relação (AGLIETTA, 1991).

A adesão do Estado-nação ao regime internacional e a relação entre o Estado, o capital e o regime de acumulação, também são apontadas como formas estruturais de regulação. A forma em que se dá a adesão de cada país ao regime internacional é um elemento básico para compreender as forças que asseguram a coesão de todo o regime internacional. Essa questão não pode ser resumida à dicotomia economia fechada/aberta, nem à forma como cada país adere ao regime, uma vez que uma mesma característica pode favorecer o crescimento de um país e, ao mesmo tempo, inibir, ou pelo menos dificultar, esse processo em outro país. Na realidade, a adesão do Estado-nação ao regime internacional traduz a forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho.

Concluindo a análise sobre as formas estruturais de regulação, resta discutir a natureza das relações entre o Estado, o capital e a acumulação. Ainda segundo Boyer (1990), o Estado apareceu como a síntese de um conjunto de compromissos institucionalizados. Nessa perspectiva, as formas institucionais e os compromissos institucionalizados mostram-se diretamente interdependentes, uma vez que:

(...) de um lado, as formas da relação salarial e da concorrência interferem na

gestão das transferências sociais e das despesas públicas de caráter econômico. De outro lado, o direito, os regulamentos e as regras promovidas ou autenticadas pelo Estado têm um papel quase sempre determinante na difusão e, por vezes, na própria gênese das formas institucionais fundamentais. (...) Em função da multiplicidade e da complexidade destes vínculos entre intervenções do Estado e a atividade econômica, compreendemos por que foi possível associar a passagem de um regime de acumulação a outro, a uma mutação das formas do Estado. Circunscrito ou inserido, o Estado faz, portanto, parte integrante da definição, da montagem e depois da crise de todo e qualquer regime de acumulação... (BOYER, 1990, p. 78).

Diante do exposto, faz-se necessário um maior aprofundamento sobre as maneiras através das quais são operacionalizadas as formas estruturais de regulação, isto é, a descrição de um regime de acumulação, de formas estruturais de regulação - e suas respectivas manifestações institucionais -, não explicam totalmente como os agentes econômicos conseguem ajustar as suas decisões diárias, uma vez que estas podem ser encaradas como restrições pontuais ou parciais. Nesse sentido, resta-nos apresentar qual seria o elemento ou fio condutor que estabeleceria a relação de uma noção macro, como o regime de acumulação, e as formas institucionais fundamentais ou, ainda, de que maneira as formas estruturais ou institucionais de regulação convergem para a regulação de todo o sistema.

Para responder a essas questões, surge a noção de modo de regulação, voltada para a busca do entendimento sobre a interação entre a passagem de um conjunto de racionalidades, limitadas face às decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca, e a coerência dinâmica do sistema como um todo. Assim, qualifica-se como modo de regulação "todos os comportamentos dos atores sociais e econômicos que tenham, completamente, as funções de reproduzir as relações sociais, de sustentar o regime de acumulação em vigor e garantir a compatibilidade ou 'coerência' das diversas decisões tomadas por parte dos agentes econômicos" (BOYER, 1990, p. 80).

Nessa perspectiva, o regime de acumulação e o modo de regulação apresentam-se como faces de uma mesma moeda, que sustentam aquilo que os trabalhos da ER conceituam como um **modelo de desenvolvimento** sob o modo de produção capitalista. Nesse contexto, os trabalhos em termos de regulação apontam que, no pós-guerra, o modelo de desenvolvimento hegemônico do sistema capitalista de produção foi o chamado **fordismo**. Tal modelo foi resultado de um regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa e baseado num modo de regulação monopolista, que permitia, a partir da determinação, a priori, dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade.

Por seu turno, essa adequação só foi possível e operacionalizada através de formas estruturais de regulação, específicas, que possibilitaram o "boom" da

economia capitalista no pós-guerra. A saber: i) uma regulação salarial baseada em acordos coletivos para o conjunto de empresas, por ramos e por região, associada a seu salário nominal fixado pelo Estado e um sistema de previdência social, visando a garantia de renda para todos os assalariados, inclusive aqueles fora do mercado de trabalho (aposentados, por exemplo); ii) uma “moeda de crédito” que permitisse a antecipação da validade dos valores em processo, através da possibilidade da concessão de empréstimos para empresas e famílias; iii) um caráter monopolista de capitais privados, através da criação de grandes oligopólios e conglomerados industriais; iv) ênfase ao desenvolvimento do mercado interno; e v) políticas de *welfare state*.

A existência de um modelo de desenvolvimento específico e em escala mundial é admitida no sentido de hegemonia e não de exclusividade. Lipietz (1988b), por exemplo, caracterizou a configuração fordista nos antigos países primários exportadores como **fordismo periférico**. Essa configuração, segundo ele, representou um fordismo autêntico, por ter apresentado um verdadeiro processo de mecanização, associado a uma conformação entre acumulação intensiva e o aumento do mercado do lado dos bens de consumo duráveis. Contudo, diferenciou-se do fordismo original, por subordinar o trabalho e a produção qualificados aos países centrais e, ainda, limitar o acesso da classe trabalhadora fordista aos mercados, principalmente ao mercado de bens duráveis de consumo¹.

Regulação econômica e espaço

Apesar da sua proposição central ser a tentativa de uma compreensão mais elaborada da forma que se dá o processo de acumulação capitalista no decorrer do tempo, entendemos que os conceitos e categorias desenvolvidas pela ER, desde sua gênese, têm trazido à baila questões voltadas, também, para uma melhor percepção de como se dá a dinâmica capitalista nas regiões. Inicialmente, procuraram demonstrar que o processo de integração ou articulação entre as regiões efetivou-se através da internacionalização da produção, a partir do desdobramento espacial dos circuitos de ramos fordistas (BENKO, 1999).

Mais precisamente, a coexistência de vários tipos de regiões no espaço mundial/nacional processou-se através da constituição de regimes de acumulação periféricos, integrados à lógica fordista de acumulação dos países do centro, revelando a existência de uma Divisão Internacional do Trabalho (DIT), que

¹ O fordismo periférico foi, em linhas gerais, uma combinação de políticas de substituição de importações com políticas de mudanças no conteúdo da pauta de exportações, configurando-se como o modelo responsável pelo regime de acumulação nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, no período compreendido entre a década de 50 e início dos anos 80.

hierarquizou a organização industrial fordista segundo três tipos de regiões, de acordo com a predominância de segmentos industriais: **Regiões do Tipo I**², **Tipo II**³ e **Tipo III**⁴. De uma maneira sintética, podemos considerar as configurações regionais acima como de concepção, fabrico qualificado e execução, respectivamente (BENKO; LIPIETZ, 1994).

No entanto, as transformações do processo de acumulação nas economias capitalistas avançadas, nas últimas décadas, têm apresentado novas configurações de regiões industriais nos diferentes territórios, sugerindo, inclusive, uma nova “ortodoxia no debate regional”, qual seja, teorias de desenvolvimento regional endógeno, isto é, a proposição de que o êxito e o crescimento das regiões industriais dever-se-iam, essencialmente, à sua dinâmica interna.

São dois os elementos empíricos que concorreram para o desenvolvimento dessa “nova ortodoxia”. Em primeiro lugar, o sucesso dos chamados distritos industriais italianos, conforme apontado por Becattini (1979), citado por Benko e Lipietz (1994)⁵. Um segundo elemento empírico, que norteou os trabalhos voltados para a discussão dessa “nova ortodoxia”, foi o debate acerca dos pólos de crescimento industrial de alta tecnologia. De uma maneira aparentemente inversa, as observações empíricas desse tipo de crescimento industrial e regional focalizaram o desenvolvimento de metrópoles e megalópoles mundiais como redes de distritos industriais⁶.

² Predominam operações de engenharia e tecnologia avançada prevalecendo estabelecimentos de pesquisa e ensino tecnológicos e atividades de concepção.

³ Possuem certa tradição industrial, desenvolvendo atividades produtivas padronizadas, contando-se com mão-de-obra e atividades qualificadas.

⁴ Predominam atividades de execução e montagem, com baixo nível de qualificação da mão-de-obra; essas regiões oferecem oportunidades para o desdobramento do capital monopolista, possibilitando a criação de empresas subsidiárias para a fabricação conjunta não-qualificada. É o caso característico da maioria das regiões periféricas.

⁵ Entre a industrialização clássica do triângulo Milão-Turim-Gênova e o subdesenvolvimento desesperadamente persistente do Mezzogiorno, emergiam cidades e vales que, baseando-se exclusivamente nas suas energias, se integravam vigorosamente no mercado de trabalho mundial, através de uma indústria específica. Enquanto os primeiros estudos insistiam, sobretudo, nas características sociais dessas regiões de desenvolvimento endógeno (...), G. Becattini (1979) observou que o tipo de organização industrial dessas regiões, mistura de concorrência-emulação-cooperação no seio de pequenas e médias empresas, fazia lembrar um velho conceito: o “distrito industrial” de Alfred Marshall. Do ponto de vista da abordagem teórica, o sucesso dos distritos italianos foi interpretado por Piore e Sabel (1984) como um caso particular de uma tendência mais ampla da forma de organização do trabalho no âmbito das atividades produtivas: a especialização flexível. Para os autores, a configuração espacial do distrito industrial sob um modelo de especialização flexível, sucederia à antiga configuração da produção de massa fordista: o circuito de ramo.

⁶ O exemplo clássico veio dos trabalhos desenvolvidos pelos geógrafos Alan Scott, Michael Storper e Richard Walker, a respeito do crescimento industrial no Estado da Califórnia e, em particular, da cidade de Los Angeles (BENKO; LIPIETZ, 1994).

O que devemos observar com bastante cuidado, a partir dessa “nova ortodoxia”, é que, desde o pequeno distrito industrial italiano às megalópoles mundiais, o novo paradigma tecnológico da especialização flexível vem impulsionando o retorno das fábricas e escritórios às zonas urbanas e o crescimento quantitativo das metrópoles. Assim, a futura hierarquia das cidades e das regiões urbanas mundiais tem sido resultado da estratégia interna desses distritos, ou conjunto de distritos, em bases locais (BENKO; LIPIETZ, 1994). Com efeito, o advento de novas tecnologias e novas formas de organização da produção tornou possível o surgimento de maneiras inovadoras de organização da indústria (relação interfirmas). No que diz respeito à organização espacial, devemos considerar que os processos de produção passaram a ter fluxo contínuo, assim como a produção de bens diferenciados, uma vez que a segmentação do processo de trabalho em módulo e a gestão integrada dos encadeamentos desses módulos permitem transformar em gestão por fluxo todo o processo produtivo.

Assim, a noção de economia de escopo (capacidade de produção de produtos diferenciados com uma mesma base técnica) associou-se de maneira significativa à de economia de escala, implicando uma curiosa dicotomia onde, por um lado, a gestão por fluxos demanda uma maior integração vertical e, por outro, uma automação flexível (ao permitir a produção contínua de bens diferenciados) e a gestão informatizada dos fluxos, abre novas possibilidades de desintegração vertical (LEBORGNE; LIPIETZ, 1994).

Partindo dessa dicotomia integração/desintegração vertical, Leborgne e Lipietz (1988) introduziram a noção de Quase Integração Vertical (QIV): a firma principal se beneficia das vantagens da integração vertical, compreendida pelo baixo custo de transações, gestão por fluxo, flexibilidade de política global e, também, da desintegração vertical, representada pela capacidade inovadora das subcontratadas, exigência de qualidade, partilha dos riscos sobre P&D e imobilizações. Isso possibilita uma generalização das relações não mercantis entre as firmas, tais como alianças estratégicas, transferência de tecnologia, programas comuns de pesquisa, *joint-ventures* etc., incidindo, simultaneamente, tanto sobre a complementaridade dos processos de trabalho quanto sobre a complementaridade dos processos de rentabilidade dos capitais envolvidos.

Assim, a gestão assistida por computador, dos fluxos externos (relação entre as empresas) associados à maior precisão na fabricação, permite às empresas principais a coordenação por fluxos das subcontratadas, formando uma rede de empresas especializadas, ou seja, uma QIV. De acordo com o relacionamento entre contratantes e contratadas, a QIV pode se apresentar de forma densa (quando há o desenvolvimento de parceria e as firmas especializadas dominam o seu conhecimento específico), caracterizando uma Quase Integração Hori-

zontal (QIH), ou de forma pobre (quando há uma subordinação explícita das subcontratadas, pouco iniciativa e pouca pesquisa aplicada).

No sentido espacial, a QIV também tem a possibilidade de se apresentar na forma territorialmente desintegrada, o que pode conduzir a uma acentuada desindustrialização, com fraca difusão das inovações em alta tecnologia no interior da indústria nacional. Outra alternativa constitui-se na forma de QIV territorialmente integrada, realizando-se como uma rede dentro do território nacional ou regional. Nesse caso, os efeitos macroeconômicos multiplicadores e aceleradores ocorrem no interior do país ou da região que detém o controle da difusão das inovações de ramo a ramo, através de relações inter-regionais diretas. A partir dessa caracterização, os trabalhos regulacionistas apresentaram três tipos de regiões urbanas (LEBORGNE; LIPIETZ, 1994).

Em primeiro lugar, a **via neotaylorista**, caracterizando-a como uma tendência clássica do modelo fordista, materializando-se numa desintegração territorial, segundo os três níveis de qualificação, em três tipos de região, com subcontratação cada vez mais freqüente ao mais baixo nível de qualificação. Como conseqüência, esta seria a forma mais pobre de QIV, devido à medíocre qualidade dos laços na hierarquia entre as empresas, que refletem a modalidade das relações profissionais no seio dessas empresas. Na realidade, a via neotaylorista refere-se a aglomerações de formação recente, com poucas relações com a formação social regional preexistente. São mono-setoriais, orientadas para exportação e com laços fracos entre as empresas implantadas no seu território.

A segunda caracterização regional é a chamada **via californiana**. Seu caráter principal estaria assentado sobre o relacionamento entre trabalhadores com base num nível elevado de profissionalismo, através de contatos pessoais diretos e, fundamentalmente, individuais.

Por fim, apresentam a **via kalmariana**. Esse modelo estaria sustentado não apenas no profissionalismo da relação dos trabalhadores, mas também baseado em negociações coletivas não-mercantis. A rigor, as relações profissionais no seio das empresas se baseiam na qualificação e na cooperação; por conseguinte, os princípios de organização industrial podem se estabelecer sobre formas densas de cooperação entre empresas, sindicatos, universidades e órgãos locais de administração pública.

Aqui, devemos salientar que as proposições acerca das características das vias neotaylorista, californiana e kalmariana convergem de maneira bastante significativa para aquilo que Garofoli (1994) caracterizou como áreas de especialização produtiva com predominância de pequenas empresas, as quais

podem ser, ainda, subdivididas da seguinte forma: área de especialização flexível⁷, sistemas produtivos locais⁸ e áreas-sistemas⁹.

O que devemos apreender desse debate é que as diversas interpretações das formas específicas assumidas pela organização dos processos de trabalho, no seu sentido mais amplo, convergem para a idéia de que a noção de flexibilidade perpassa todo o movimento no processo produtivo, na chamada etapa pós-fordista do modo de produção capitalista. A questão a se discutir, a partir de agora, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento regional, passa a ser quais as atitudes que os atores sociais relevantes vêm desenvolvendo diante dessa dinâmica transformadora.

Leborgne e Lipietz (1994) contribuem de maneira bastante interessante nessa discussão, à medida que procuram demonstrar que tanto a natureza, quanto as formas em que são aplicados as políticas e os projetos num determinado território, são elementos fundamentais para o sucesso ou insucesso no que diz respeito à evolução das atividades econômicas e sociais, de países e regiões, sob um dado modelo de desenvolvimento hegemônico. Ou seja, na fase atual do capitalismo, a compreensão acerca de modos de regulação, regimes de acumulação e formas institucionais não esgotam, em si, as possibilidades de discussão sobre a atuação do Estado nas relevantes variáveis sociais e econômicas sobre um dado território.

Uma compreensão mais aprofundada do processo em que esses elementos estão inseridos, e a forma de atuação dos blocos sociais hegemônicos presentes

⁷ Caracteriza-se pela supremacia de um setor de produção sem, contudo, gerar fenômenos de inter-relação produtiva conseqüente entre as empresas. A estrutura do sistema local é horizontal, produzindo o mesmo tipo de mercadoria ou dedicando a mesma fase de realização do produto. As áreas desse tipo são, geralmente, de formação recente, freqüentemente geradas por processos de descentralização produtiva de tipo territorial, com preponderância de empresários exteriores à área, derivada, geralmente, da existência de condições favoráveis à localização industrial, tais como uma elevada disponibilidade de trabalho, flexibilidade na utilização da força de trabalho, existência de terrenos a preços baixos. Em suma, os sistemas produtivos desse tipo constituem estruturas que, em geral, não têm possibilidades de dirigir os seus processos de desenvolvimento e de transformação, na medida em que desenvolvem meras estratégias de adaptação, jogando com os baixos custos do trabalho e com sua flexibilidade.

⁸ Caracteriza-se, principalmente, por uma certa sedimentação histórica da cultura técnico-profissional, o que lhe permite controlar as transformações técnicas marginais. Esse tipo de área tem um notável impacto na economia e na sociedade local, dando, freqüentemente, origem a uma forte identidade sociocultural entre instâncias produtivas e órgãos político-decisionais. Há fortes possibilidades de adoção de uma política econômica local: as forças sociais e as forças políticas tomam consciência da existência de uma especificidade do sistema produtivo local e da necessidade de proteger e consolidar a emergência de um localismo econômico.

⁹ A sua característica fundamental é a presença de uma intensa divisão do trabalho entre as empresas, com uma progressiva diversificação do sistema produtivo local e a indução de uma complexidade crescente (intrasetorialidade e intersetorialidade). O processo de desenvolvimento dessa área já é inteiramente autocentrado, do tipo autônomo e auto-suficiente. O sistema produtivo local é capaz de dirigir o seu próprio processo de desenvolvimento e transformação.

em configurações territoriais específicas, apresenta-se como condição necessária à superação das dificuldades existentes na condução da progressão do modo de produção capitalista. Assim, o arcabouço das políticas praticadas pelo Estado e demais atores sociais adquire função primordial para a compreensão e, de forma bastante importante, a intervenção nas formas institucionais de regulação de um dado modelo de desenvolvimento. O Quadro Síntese ilustra essas questões, a partir das noções de flexibilidade defensiva e flexibilidade ofensiva, desenvolvidas por Leborgne e Lipietz (1994).

A complexidade das proposições contidas no Quadro Síntese não nos permite esgotar a análise de seus desdobramentos no âmbito deste trabalho. No entanto, para os objetivos específicos das argumentações aqui apresentadas, devemos salientar que o principal mérito da contribuição de Leborgne e Lipietz (1994) está no estabelecimento sintético do elo entre sua tipologia sobre a hierarquização das regiões urbanas (*via californiana*, *neotaylorista* e *kalmariana*) e aquelas apresentadas por Garofoli (1994) a respeito das *áreas de especialização flexível*, dos *sistemas produtivos locais* e das *áreas-sistemas*, articuladas a partir do conceito de *flexibilidade ofensiva* e *flexibilidade defensiva*, enquanto grandes famílias de políticas públicas, voltadas para a estratégia de produção de novos espaços econômicos. Grosso modo, o quadro demonstra que devemos atentar para a necessidade de observarmos de maneira mais cuidadosa e atualizada para as iniciativas governamentais em prol do desenvolvimento regional, inclusive, do ponto de vista teórico conceitual, sob pena de perdermos a acuidade analítica adequada para o tratamento dessas questões no ambiente social e econômico atual.

QUADRO SÍNTESE

FLEXIBILIDADE DEFENSIVA X FLEXIBILIDADE OFENSIVA

DISCURSOS E PRÁTICAS: OPÇÃO DEFENSIVA

CARACTERÍSTICA BÁSICA
• Utiliza a flexibilidade do trabalho nos seus aspectos negativos, ou impõe a superação dos pontos de rigidez para defender mercados ameaçados. • É uma visão em curto prazo da adaptação das exigências da concorrência e das novas tecnologias. • Visa à formação ou manutenção de um bloco de empresários proprietários.
IMPLICAÇÕES
Trabalho • A anulação das conquistas sociais que rigidificam o contrato social, pelo desenvolvimento de contratos temporários, a flexibilização da legislação do trabalho (modelo neotaylorista). Capital • Uma não implicação do capital financeiro de origem local no capital industrial territorial.

- Relações oportunistas (de vistas curtas) entre grandes empresas contratantes e pequenas empresas subcontratadas (QIV pobre).

Instituições

- Uma tensão instável entre Estado central, que efetua as grandes escolhas macroeconômicas e delega nas regiões a gestão das consequências sociais, e as regiões, que reivindicam um apoio permanente do Estado central.
- Esse apoio do Estado central toma a forma de planos concebidos de maneira desgarrada e postos em causa pelas alterações das maiorias políticas.

Campo Ideológico

- Proclama-se o “imperativo de modernização” e classifica-se de “arcaica” a defesa das conquistas sociais adquiridas.
- Nega-se a diferença de interesses entre capital e trabalho (todos no mesmo barco, face à concorrência mundial).

Campo Jurídico

- Anulam-se os antigos acordos territoriais que proibiam o “dumping social”, exacerba-se a concorrência entre os trabalhadores, as empresas subcontratadas e os locais (internos ou externos ao território).
- Negocia-se, caso a caso, acordos de empresa ou de estabelecimento.

Tradições Fordistas

- Um fordismo que privilegiou os baixos custos da mão-de-obra, o trabalho desqualificado, os jovens e as mulheres sem qualificação, a imigração.

Forças Sociais

- Sindicalismo arrasado após uma crispação em torno dos antigos compromissos, ou que delega no patronato a direção da “recuperação”. Patronato que contorna as regalias sociais adquiridas através de estratégias de deslocalização.

EFEITOS

Geral

- Destruição das localizações industriais obsoletas, perda da cultura técnica e do know-how existentes. Dependência crescente do aparelho produtivo territorial em relação às importações. Perda do domínio do mercado. Polarização do aparelho produtivo em torno de alguns segmentos ou pólos de competitividade, contra setores abandonados por serem arcaicos.

Crescimento Urbano

- Especialização de áreas-sistemas metropolitanas nas atividades do terciário superior, com dualismo social nessas áreas. Sobrevivência ou desenvolvimento de zonas produtivas especializadas nas atividades pouco qualificadas, terciárias ou industriais.

SINTOMAS

- Mitologia de pequena empresa. Multiplicação de projetos de criação administrativa de tecnopólos.

DISCURSOS E PRÁTICAS: OPÇÃO OFENSIVA

CARACTERÍSTICA BÁSICA

- Dá origem, pela negociação, à capacidade de desenvolver as novas tecnologias em função de perspectivas de novos mercados a criar.
- É uma visão a médio e longo prazo dos interesses coletivos de uma ampla fração da comunidade territorial.
- Visa à formação ou à manutenção de hegemonia de um bloco de empresários/produtores.

IMPLICAÇÕES
Trabalho • O desenvolvimento da formação, da polivalência, da iniciativa dos trabalhadores, em contratos salariais estáveis (modelo kalmariano). Capital • Um importante investimento da poupança local no capital produtivo. • Relações de parceria entre grandes empresas e empresas especializadas (QIH densa). Instituições • Acordos estabilizados, seja conflitual, ao nível territorial adequado, para a criação de redes de informação e de diálogo Estados/sindicatos/empresas, nos domínios da investigação, da definição permanente do projeto territorial, etc. Campo Ideológico • Prática-se a modernização e discutem-se os problemas sociais por ela suscitados. • Tem-se em conta a diferença de interesses e negociam-se (por vezes após longos conflitos) compromissos mutuamente vantajosos. Campo Jurídico • Fixam-se as regras do jogo, ao nível territorial mais vasto (nacional ou continental), em acordos bilaterais ou trilaterais (patronato/sindicatos/órgãos da administração pública): leis-quadro, convenções coletivas de ramo. • Nesse quadro, os acordos de empresas ou os acordos locais mobilizam os recursos humanos existentes. Tradições Fordistas • Um fordismo que privilegiou o know-how ao nível da engenharia e do fabrico qualificado. Forças Sociais • Sindicalismo mobilizador das forças anteriormente constituídas, para influenciar o novo modelo de desenvolvimento. • Patronato que procura compensar as regalias sociais adquiridas, negociando a implicação dos trabalhadores.
EFEITOS
Geral • Negociação que se antecipa às reconversões. Mobilização, adaptação e reciclagem das competências técnico-profissionais existentes. • Reforço dos laços intersetoriais e intra-setoriais no território. Domínio do mercado interno no que se refere a certas fileiras. • Difusão intersetorial dos conhecimentos tecnológicos, da investigação aplicada e do dinamismo. Crescimento Urbano • Desenvolvimento de áreas-sistemas simultaneamente industriais e terciárias. • Transição das zonas produtivas especializadas para sistemas produtivos locais.
SINTOMAS
• Adensamento de redes de empresas especializadas em torno de multinacionais emergentes. • Formação de áreas-sistemas, ou de sistemas produtivos locais, por reforço das relações de parceria empresas/universidades/ administrações territoriais.

Fonte: LEBORGNE; LIPIETZ (1994).

Regulação econômica e políticas públicas: um diálogo possível e necessário

A abordagem da regulação nos tem fornecido aspectos instigantes para avançar na análise sobre o desenvolvimento capitalista, em especial ao diferenciar-se das visões econômicas tradicionais por inserir a noção mais ampla de política nas relações sociais, passando a ser o centro dos processos econômicos, que se perpetuam ou entram em crise em função de lutas, compromissos e relações de força de uma sociedade (AGLIETA, 1991; SAMPAIO, 2003). Contudo, essas teses carecem de um tratamento mais apurado no que diz respeito à forma que o conjunto específico e importante de políticas atuam no ambiente econômico.

Assim, entendemos que as noções de regime de acumulação (e seu respectivo modelo de industrialização) e modo de regulação (e suas respectivas formas estruturais e institucionais de regulação), enquanto categorias de análise, nos fornecem, fundamentalmente, o entendimento sobre os *conteúdos* importantes do ambiente e de relações recíprocas, onde se desdobram as ações dos atores sociais e do Estado em particular, e como estes se imbricam com os problemas da economia e da sociedade. Porém, surge também a necessidade de um arcabouço teórico que nos ajude a compreender os *processos* que envolvem a ação governamental como instrumento de resolução dos problemas econômicos e sociais.

Dessa forma, temos a necessidade de associar às interpretações sobre as transformações no ambiente econômico e social, feitos sob a abordagem da ER, a atenção para as questões relacionadas à origem e implementação de políticas públicas. Para isso, um primeiro passo é adotarmos um conceito de política pública que nos permita dialogar com o arcabouço montado pelos trabalhos regulacionistas, no que se refere à progressão de um dado modelo de desenvolvimento. Uma contribuição, nesse sentido, pode ser apreendida a partir de Costa (1997, p. 23), a saber: “(...) o espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesses”. Por sua vez, Rua (1997) salienta que a dimensão pública da política é dada mais pelo caráter imperativo de uma política pública do que pelo tamanho do agregado social sobre qual incidem, isto é, são decisões e ações revestidas da autoridade do poder público, envolvendo, portanto, atividade política resultante do processamento pelo sistema político, tanto das demandas originadas do meio ambiente (*inputs*), quanto das demandas do próprio interior do sistema político (*withinputs*).

No nosso entendimento, esse conjunto de conceitos pode nos permitir compreender como os arranjos institucionais (resultantes ou não de agendas de inovação) e as comunidades de especialistas (demandas de grupos de interesse e atores

específicos) contribuem para a definição de determinadas agendas de política (prioridades de determinadas políticas revestidas da autoridade do poder público), recortando a forma de representação de interesses e o desenvolvimento incremental da ação governamental, no tempo e no espaço, associando-o a períodos definidos da progressão do modo capitalista de produção sob modos de regulação, regimes de acumulação e o funcionamento de formas institucionais específicas.

No âmbito das teses regulacionistas, as questões acima apresentadas se materializam através de discussões acerca do limite, da pulverização e da intencionalidade do efeito regulador do Estado, isto é, se apresenta no debate acerca da tensão entre as políticas voltadas para a gerência da economia e o respectivo relacionamento dessas políticas com as formas particulares de participação do Estado (THERÊT, 1998). Na realidade, o que importa salientar é que ambos os aspectos são significativos para uma melhor compreensão do processo de transformação de demandas sociais em políticas públicas, visto que a articulação da maneira de atuação do Estado implica utilização de molduras institucionais específicas que, em última instância, orientam o comportamento dos atores sociais relevantes, isto é, existe total imbricação entre o processo de acumulação capitalista e o conteúdo e as formas de atuação do Estado através de políticas públicas.

Nesse contexto, torna-se fundamental elaborarmos o seguinte questionamento: quais as perspectivas da abordagem regulacionista sobre a problemática que envolve as noções teóricas da regulação, no campo mais geral, e aquelas relacionadas com o papel específico das políticas engendradas no seio do poder público, com o objetivo último de gestão dos aspectos materiais da sociedade? Uma possível resposta para essa pergunta é dada por Therêt (1998), ao discutir criticamente a noção de autonomia do político em relação ao econômico e, conseqüentemente, as novas discussões sobre a conceitualização do Estado num âmbito regulacionista.

Para esse autor, o ponto de partida para essa nova compreensão é a renovação da teoria sistêmica baseada, por sua vez, na noção de autopoiese¹⁰. Com efeito, se considerarmos que no campo da autopoiese a idéia de cognição e comunicação são os elementos concretos necessários às imbricadas relações entre os planos macro e micro das relações nos sistemas e subsistemas, vislumbramos, também, a necessidade de aprofundar nossas análises sobre as formas institucionais de regulação, uma vez que, tal como as noções de

¹⁰ A idéia de autopoiese foi desenvolvida preliminarmente por Maturana e Varela (1998), citados por Faria (2000). Os autores demonstraram que, de uma maneira geral, os sistemas muito complexos têm a característica de serem homeostáticos, pois regulam seu funcionamento de forma a adequarem-se às modificações do ambiente. Assim, autopoiese seria um sistema que tem sua própria organização como variável crítica fundamental, que visa a manter constante (WHITAKER, 1996, citado por FARIA, 2000).

comunicação e cognição nas discussões sobre autopoiese, elas se apresentam como os elementos que possuem maior concretude do ponto de vista empírico analítico, no que diz respeito à progressão de um modelo de desenvolvimento, sob a ótica regulacionista.

Diante dessa perspectiva, Therêt (1998) passa a discutir uma nova conceitualização para a noção de Estado, baseando-se no desenvolvimento da teoria dos sistemas e, em particular, do paradigma autopoietico. Para ele, o conceito de fechamento autopoietico, isto é, da autonomia, tem o mérito de colocar um princípio analítico claro, ao apresentar-se como um princípio de autonomia radical de subsistemas sociais, que são fechados operacionalmente sem, no entanto, serem autárquicos, dado que permanecem abertos cognitivamente para seu ambiente.

Sua concepção de Estado, portanto, se apresenta como relação social em si e para si, no mesmo nível de abstração que o capital, isto é, o Estado é uma forma política que alcançou um estágio auto-referenciado, tal e qual o capital. O ponto-chave a ser colocado, portanto, é a questão da relatividade da autonomia entre o político e econômico, tal como afirma Therêt (1998):

a autonomia respectiva do político e do econômico, teorizado de alguma forma em termos de regimes tributário-financeiros e de regimes de acumulação do capital, não deve ser assemelhada como uma autarquia de cada uma dessas ordens pois é o resultado de um processo de diferenciação que não elimina em absoluto qualquer interdependência entre as mesmas. O econômico depende do político (no nível político) para a pacificação das relações sociais na base do desenvolvimento das relações contratuais mercantis; do mesmo modo, o político depende do econômico (no nível econômico) para o abastecimento das receitas fiscais. Ambos esses sistemas de relações sociais são simultaneamente independentes e interdependentes, o que deve ser uma definição satisfatória de autonomia relativa (THERÊT, 1998, p. 205).

O Estado deixa, assim, de ser o centro da sociedade e passa a ser mais um elemento, dentre outros, na trama das relações sociais. Sob o modo de produção capitalista, o que passa a existir, por conseguinte, é a articulação das relações estatais com as relações capitalistas, sem que, por princípio, deva haver domínio ou submissão de uma sobre a outra. Na realidade, esse domínio ou submissão poderá ocorrer como resultado das relações de força e de lutas sociais situadas num determinado modo de regulação, no tempo e no espaço que, por sua vez, será fruto da interdependência entre o político e o econômico, garantindo a coesão social.

O modo de regulação, portanto, deve ser pensado como um processo de ajustes mútuos entre subsistemas sociais fechados operacionalmente uns para os outros, mas que possuem laços de comunicação intersistêmicos. As estratégias de políticas comunicacionais, organizacionais e institucionais passam a ser o centro

dos movimentos políticos para orientação do desenvolvimento econômico; por conseguinte, as políticas públicas devem contar com a organização política dos interesses econômicos através de regras jurídicas imperativas ou incentivadoras sobre os contratos ou as instituições ou intervenções diretas sobre os direitos de propriedade, sob quaisquer recortes espaciais. Ou seja, os laços de comunicação intersistêmicos passam a ser uma variável fundamental para se compreender o sucesso ou o insucesso de determinadas políticas públicas, em períodos históricos e lugares definidos.

Políticas públicas, comunicação intersistêmica e desenvolvimento regional endógeno em uma breve discussão do caso brasileiro

De acordo com Amaral Filho (1995), um conjunto de acontecimentos, no campo das reflexões sobre desenvolvimento regional, tem convergido para uma reconstrução do conceito de desenvolvimento endógeno, a saber: i) a crise e o declínio de muitas regiões industriais concomitantemente com o surgimento de novos paradigmas de industrialização e desenvolvimento local; ii) o desenvolvimento, no campo da macroeconomia, da Teoria do Crescimento Endógeno e iii), no caso específico do Brasil, o novo papel do Estado, motivado pela crise fiscal-financeira do setor público.

A respeito da crise das regiões industriais e do surgimento dos novos paradigmas de industrialização, acreditamos que nossas discussões anteriores já contemplam, satisfatoriamente, as questões levantadas por Amaral Filho (1995). Contudo, o presente trabalho carece de algumas observações sobre as bases macroeconômicas da Teoria do Crescimento Endógeno e o novo papel do Estado, como corolário dessa nova forma de visualização do desenvolvimento.

De acordo com Zini Junior (1994), a Teoria do Crescimento Endógeno surgiu a partir dos trabalhos de Lucas (1985) e Romer (1985; 1988). A tese fundamental dessa teoria é pautada na proposição de que o conhecimento e as conseqüências econômicas a ele associado são elementos centrais para a propulsão do processo de crescimento econômico. Para Lucas, a fonte primordial do crescimento econômico seria os efeitos que a interação institucional - baseada na educação, conhecimento e especialidades - entre entidades como famílias, universidades, cidades, regiões etc., tivessem sobre a produtividade dos indivíduos, em particular através de externalidades positivas.

Aqui, o ponto importante que devemos destacar é que as variáveis anteriormente apontadas passam a fazer parte dos modelos de crescimento tradicionais na sua lógica interna, isto é, deixam de ser variáveis exógenas para se constituir

em elementos endógenos ao processo de crescimento de países e regiões (AMARAL FILHO, 1995). Nesse sentido, faz-se necessário explorar três palavras-chave ou conceitos, que se constituem, no nosso entendimento, no elo fundamental entre as noções do desenvolvimento regional endógeno e as teorias de comunicação intersistêmicas apresentadas no item anterior, quais sejam, as externalidades, os rendimentos de escala e as interações institucionais.

De fato, economias externas (externalidades) e rendimentos de escala são conceitos que guardam estreita proximidade no âmbito da microeconomia e da organização industrial. Grosso modo, enquanto as economias externas podem ser entendidas como os efeitos sofridos pelas unidades produtivas em função da expansão da indústria ou setor industrial em que essa unidade está inserida, o conceito de rendimentos de escala está associado à especialização e à eficiência produtiva, numa perspectiva de médio e longo prazos, onde os fatores de produção são, em geral, variáveis. Isto é: o ganho de rendimentos de escala está fundamentalmente relacionado com as estratégias particulares de cada uma das unidades produtivas em questão, considerando tantos os fatores internos quanto as possíveis transformações do meio ambiente. Por sua vez, a idéia de interação institucional diz respeito às diversas formas de relação entre as unidades produtivas num dado espaço.

No nosso entendimento, discutir a noção de desenvolvimento endógeno exige, além de uma compreensão mais apurada das relações internas e externas de unidades produtivas e lugares sob investigação, um melhor entendimento da relação entre unidades produtivas e seu meio ambiente e entre um lugar particular e o conjunto de lugares com os quais esse lugar está relacionado. Assim, o que devemos sublinhar é que as noções apresentadas sob a ótica da Teoria do Crescimento Endógeno, e do desenvolvimento regional endógeno em particular, possuem uma interface com as discussões no campo dos sistemas auto-referenciados, especificamente no que se refere à análise das formas de comunicações intersistêmica e sua importância como elemento necessário ao sucesso da aplicação de políticas públicas. Ou seja, se considerarmos as unidades produtivas e regiões específicas como sistemas auto-referenciados, podemos avançar no debate sobre os limites e possibilidades de comunicação intersistêmica, como forma de perceber o desenvolvimento de determinados lugares específicos.

A noção de desenvolvimento endógeno, apresentada por Amaral Filho (1995), nos ajuda a entender melhor esse processo:

(...) o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região, processo esse que deve criar um ambiente ótimo e atrativo para

capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas, numa perspectiva de economia aberta e de sustentabilidade (AMARAL FILHO, 1995, p. 332).

Observamos, apenas, para além do que foi dito acima, que a existência de condições favoráveis, internas e externas, em regiões específicas, não esgota a questão relacionada ao sucesso ou insucesso de determinados espaços socioeconômicos, no que se refere à dinâmica da economia e das atividades industriais. A discussão a respeito do papel do Estado, a seguir, deverá tornar mais clara nossa proposição.

Retomando a análise de Amaral Filho (1995), o papel do Estado nesse processo, no Brasil, pode ser fruto da conjunção de três fontes: i) novo papel do Estado Federado; ii) estratégia de desenvolvimento local ou regional; e iii) valorização dos novos fatores de produção.

No que diz respeito ao novo papel do Estado, o ponto central apontado pelo autor se refere à necessidade de ajuste fiscal estrutural em todos os níveis de governo, para que seja possível a mudança na gestão pública e o aumento da eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, condizentes com o aumento da autonomia obtido pelas unidades federativas, com a descentralização fiscal e financeira provocada pela Constituição de 1988. Tal situação iria ao encontro tanto do desenvolvimento endógeno quanto da formação de um novo pacto federativo, uma vez que haveria possibilidade de geração de poupança pública local e a recuperação da capacidade de investimento. Aqui, mais uma vez, acreditamos ser pertinente observar que o desenvolvimento endógeno e o pacto federativo pressupõem interação e comunicação entre entes que podem ser considerados sistemas auto-referenciados.

Ao tratar das estratégias de desenvolvimento local ou regional, o que devemos observar a partir das discussões em tela é que, num ambiente em que haja poupança interna e investimentos públicos, as estratégias de mobilização do setor privado passam a ser variáveis poderosas para o aumento do nível de capacidade produtiva da economia local ou regional, onde as perspectivas macro, meso e micro devem, necessariamente, se imbricar. Ou seja, a ênfase no desenvolvimento endógeno não pode prescindir de estratégias que extrapolem as dimensões circunscritas ao local ou regional. Significa dizer que os efeitos multiplicadores crescentes e virtuosos, advindos de políticas públicas específicas, devem estar associados a estratégias que contemplem o nível local, regional, nacional e, até mesmo, internacional, através de mecanismos institucionais no âmbito econômico e social.

Obviamente a proposição anterior não tem o intuito de “reinventar a roda”, uma vez que essa fundamentação pode ser elaborada através de teorias de

desenvolvimento regional já consagradas (pólos de crescimento, concatenação para frente e para trás, causação circular progressiva etc.); contudo, faz-se necessário observar que essas contribuições devem ser visualizadas a partir de uma outra perspectiva teórica, nesse caso à luz do debate sobre o desenvolvimento endógeno, uma vez que aqueles modelos foram associados à noção de desenvolvimento “de cima para baixo”, por apresentarem a necessidade de grandes capitais externos para a região e também por serem inspirados na idéia de substituição de importações. Assim, diante dos resultados frustrantes obtidos pelas políticas regionais baseadas nessas teorias, os anos recentes demandaram outras formas de visualizar as políticas públicas para o desenvolvimento regional (AMARAL FILHO, 1995).

Considerações finais

Percebemos, mais uma vez, que os debates em curso convergem para questões associadas à necessidade de interação e comunicação entre instâncias produtivas e/ou sociais/públicas, à medida que, tanto a organização espaço-econômica, quanto a organização territorial, não podem prescindir da presença do poder público enquanto elo entre as atividades econômicas e as demais manifestações da dinâmica da sociedade, inclusive enquanto elemento-chave no que diz respeito à produção e valorização dos novos e à otimização dos antigos fatores de produção, os quais são os veículos tanto de vantagens comparativas quanto de vantagens competitivas, elementos que contribuem significativamente para o processo de crescimento e/ou desenvolvimento e, em particular, o processo de desenvolvimento endógeno.

Nesse contexto, uma proposição eficaz de política de desenvolvimento regional pressupõe a identificação, rápida e dinâmica, das maneiras que essas transformações vêm se revelando sobre a operacionalização das formas estruturais/institucionais de regulação, em particular no nível espacial.

Deve-se incorporar, dessa forma, às chamadas políticas regionais, a idéia de que as interações espaciais não podem mais ser vistas sob a ótica de um modelo de desenvolvimento, em que o *regime de acumulação*, o *modelo de industrialização* e o *modo de regulação* “progrediam”, tendo por norma a noção do concreto, do contínuo e do contíguo, repousando sobre uma aparente estabilidade e rigidez da organização dos processos de trabalho, via de regra relacionados com uma perspectiva de causas e efeitos sob uma ótica nacional. Ou seja, num ambiente pós-fordista, as *Regiões* não podem mais ser submetidas à imposição vertical de proposições que, se não se apresentarem como inócuas, podem até se constituir, em elementos impeditivos de um processo efetivo de desenvolvimento, a depender da construção ou reprodução dos complexos arranjos das relações sociais presentes num dado recorte espacial.

Assim, a associação das idéias a respeito das vias *neotaylorista*, *californiana* e *kalmariana*, com as de *áreas de especialização flexível*, *sistemas produtivos locais* e *áreas sistemas*, sustentando a possibilidade de existência de duas grandes famílias de políticas voltadas para a estratégia de produção de novos espaços econômicos (*flexibilidade defensiva* e *flexibilidade ofensiva*), por parte do Estado, feitas por Leborgne e Lipietz (1994), aliada a uma possível convergência entre a contribuição desses autores e àquela que estamos propondo, neste trabalho, a partir de Therêt (1998), nos parece indicar que uma gestão adequada sobre as regiões em prol de seu desenvolvimento pressupõe, necessariamente, um tratamento político eficaz e efetivo, que envolva práticas, discursos e implicações sobre relações de trabalho, relações institucionais (inclusive no campo ideológico e jurídico) e as demais forças sociais.

Aqui, devemos salientar que o debate em torno da noção de desenvolvimento regional endógeno, tocado de maneira breve no presente trabalho, apresenta-se não apenas como uma simples possibilidade de busca pela progressão eficaz dos sistemas produtivos no âmbito dos diversos espaços econômicos, mas, sobretudo, como uma estratégia adequada para o enfrentamento do atual momento da economia e da sociedade contemporânea, tendo como elemento diferenciador, para a discussão em tela, as especificidades do caso brasileiro e a complexidade de suas características espaciais.

Referências

- AGLIETTA, Michael. *Regulación y crisis del capitalismo*. Espanha: Siglo XXI Editores, 1991.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno: construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 26, n. 3, p. 325-346, jun./set., 1995.
- BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. O novo debate regional. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Portugal: CELTA, 1994.
- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 266 p.
- BOYER, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990. 192 p.
- BRAGA, RUY. *A nostalgia do fordismo: modernização e crise na teoria da sociedade salarial*. São Paulo: Xamã, 2003.
- BRUNO, Miguel. Macroanálise, regulação e o método: uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológico para uma macroeconomia histórica e institucionalista. In: Encontro Nacional de Economia Política, 9, 2004. *Anais...* Uberlândia (MG), 2004.
- COSTA, Nilson do Rosário. *Políticas Públicas, justiça distributiva e inovação*. São Paulo: Hucitec, 1997.

FARIA, Luiz Augusto Estrela de. Economia e Autopoiese. In: Encontro Nacional de Economia Política, 5, 2000. *Anais...* Fortaleza, jun. 2000, p. 11.

GAROFOLI, G. Os sistemas de pequenas empresas. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Portugal: CELTA, 1994.

LEBORGNE, Danièle; LIPIETZ, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. Tradução Regina Silva Pacheco. *Espaço & Debates*, São Paulo, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 8, n. 25, p. 12-29, 1988.

LEBORGNE Danièle; LIPIETZ, Alain. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva. In: BENKO, Georges; LIPIETZ (Orgs). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Portugal: CELTA, 1994.

LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Nobel, 1991. 238 p.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. Tradução Catherine Marie Mathieu. São Paulo: Nobel, 1988b. 231 p.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. Tradução Manoel Fernando Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988a. 209 p.

LIPIETZ, Alain. *Trois Crises: metamorphoses du capitalisme et mouvement ouvrier*. Couverture Orange. Paris: CEPREMAP, 1985.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas. Brasília, 1997. 17 p. Mimeo.

SAMPAIO, Elias de Oliveira. *Regulação econômica e políticas públicas: uma contribuição teórica para a releitura das políticas de desenvolvimento para o Nordeste do Brasil (1960-2001)*. 2003. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2003.

SANTOS, Reginaldo Souza; MATOS, Elisabeth. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135. out./dez., 1993.

THÉRET, Bruno; BRAGA, José Carlos de Sousa (Orgs.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1998. 524 p.

THÉRET, Bruno. Como pensar a interação entre o econômico e o político? Para uma abordagem topológica do social e das mediações monetárias e jurídicas. *Livro Onlinel*, Aracaju, Eptic, 2001. 73 p.

ZINI JÚNIOR, Álvaro Antônio. Conhecimento e desenvolvimento econômico. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1994. Folha Dinheiro, p. 2-5.

5 | A CONTROVERTIDA CRISE FISCAL BRASILEIRA¹

Reginaldo Souza Santos*

Elizabeth Matos Ribeiro**

Mônica Matos Ribeiro***

Thiago Chagas Silva Santos****

Vinícius Mendes da Costa*****

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a sua expansão econômica, ao longo do período 1967-1979. As análises correntes dão conta de que a crise da economia brasileira decorre, única e exclusivamente, da crise fiscal do Estado; daí emerge a necessidade de serem empreendidas reformas no seu interior, direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. Sem embargo, considera-se imprescindível avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se chama de crise fiscal. Ao invés de vê-la relacionada apenas com a política macroeconômica, passa-se a compreendê-la, também, dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais, que estão levando a um acelerado processo de centralização e concentração de capitais.

¹ Este artigo foi extraído do relatório da pesquisa “Esgotamento do Padrão de Financiamento e Crise Fiscal do Estado Brasileiro”, realizada pelo Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da EAUFB (dezembro de 2001), coordenada pelo Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos e financiada pelo CNPq.

* Doutor em Economia/UNICAMP, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da UFBA, vice-coordenador do NPGA e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: rsouza@ufba.br.

** Doutora em Ciência Política e Administração. Professora participante do NPGA/UFBA e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: elizabethem@yahoo.com.

*** Mestranda em Administração pela UFBA. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: mmrib@yahoo.com.br.

**** Bolsista de apoio técnico do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: thiagochagas@hotmail.com.

***** Bolsista de iniciação científica do CNPq, vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da UFBA. E-mail: viniciuscosta@brasilgas.com.br

Palavras-chave: Reforma do Estado. Crise do Capitalismo. Crise do Estado. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the financial status of the Brazilian State, after the instruments that powered the economic expansion during the 1967-1979 period had been depleted. The current analyses report that Brazilian economy stems exclusively and solely from the fiscal crisis of the State. Thus the need to undergo inside renovation oriented to the balance of the public accounts. Undoubtedly, it is essential to go on analyzing the determining issues of the so-called fiscal crisis. Instead of seeing it directly related only to the macroeconomic politic, it is also understood within the context of competition between nations and between capital leaders and rival capitals that are leading to an accelerated capital concentration process.

Key words: State Reform. Capitalism Crisis. State Crisis. Brazilian State Productive Restructuring.

Introdução

O objetivo do presente estudo é analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a expansão econômica a partir das reformas institucional e financeiro-bancária, implementadas durante a vigência do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG. As análises correntes dão conta de que a crise da economia brasileira, a partir dos anos de 1980, decorre única e exclusivamente da crise fiscal do Estado – daí emerge a necessidade de serem empreendidas reformas no seu interior, direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. De fato, considera-se imprescindível avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se denomina de crise fiscal. Ao invés de vê-la relacionada apenas com a política macroeconômica, com excessivo nível de gasto público e com as deficiências inerentes ao sistema tributário, passa-se, também, a compreendê-la dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais e que está levando a um acelerado processo de centralização e concentração de capitais.

Desse modo, a discussão da crise do padrão de financiamento da economia brasileira, estruturado a partir das reformas institucionais dos anos 60, desdobra-se em duas questões centrais: 1) de que maneira a opção adotada para a inserção da economia brasileira no processo de integração do sistema financeiro internacional contribuiu para a deterioração dos arranjos de financiamento

governamentais?; e 2) em que medida os arranjos de financiamentos, erigidos a partir dos anos 60, mostram-se frágeis para a manutenção dos gastos governamentais, estrangulando a capacidade de poupança deste Estado? Dessas preocupações iniciais, pode-se inferir que a “crise fiscal” do Estado brasileiro decorre de uma causa estrutural própria das características de um padrão de acumulação em escala mundial, com o predomínio claro da esfera financeira, cujas transformações, que afloraram nos últimos anos da era de ouro do capitalismo, apontam para um processo de financeirização da riqueza, com impactos sobre a capacidade regulatória dos Estados nacionais.

É óbvio que a configuração de um padrão de acumulação, com um crescente predomínio da esfera financeira, acompanhado de uma perda de poder regulatório do Estado sobre a economia, não responde às diversidades das crises de diferentes conjunturas. Contudo, seria um erro elementar a não consideração das questões inerentes à tão propalada integração do sistema financeiro internacional no entendimento da crise fiscal vivida pelo Brasil. Nesse sentido, faz-se necessário compreender de que forma a dinâmica da economia mundial e seus mecanismos de relação com a economia nacional afetaram a gestão fiscal, contribuindo para a deterioração das relações de débito e crédito entre o Estado e a sociedade.

O diagnóstico da crise fiscal à luz da ortodoxia

Apesar da complexidade e das dificuldades vividas pela economia contemporânea, tanto no plano teórico quanto prático, impressiona a simplicidade do diagnóstico e das soluções apontadas pela ortodoxia para a atual conjuntura do capitalismo. Em razão das complexas relações do Estado com o sistema econômico, inclusive por ser na fase atual a única instituição capitalista a integrar todo o sistema e manter a união dos elos em todos os setores da matriz social de insumo-produto, seria um erro falar de uma crise puramente fiscal. Para se entender de que crise se trata, e da qual estamos falando, e, a partir desse ponto, construir-se um novo conceito de finanças públicas, deve-se partir da negativa de duas hipóteses que validam a tese de crise fiscal.

A primeira refere-se à idéia de que o Estado atua sobre a demanda agregada, estimulando o consumo através da política fiscal. Uma ação desse tipo pode ser caracterizada como conjuntural, quanto ao tempo, e externa, quanto à forma. A hipótese aqui defendida é diametralmente oposta e tenta mostrar que o Estado atua com muito mais dinamismo sobre os circuitos produtivos, da intermediação financeira e gestão monetária; por essa razão, está inserido na dinâmica capitalista na qualidade de determinante dela e determinado por ela. Esta não é, por conseguinte, uma característica observável apenas em

nosso tempo, mas desde as origens de um e outro. Melhor dizendo: desde as origens do próprio capitalismo.

A segunda hipótese reporta-se à conclusão de que, além de ser fiscal, é uma crise exclusiva do Estado. Em razão do Estado estar inserido na dinâmica capitalista, não se pode tomar os aspectos puramente fiscais para se demonstrar a dimensão da crise. Antes, seria necessário tomar todas as relações relevantes: fiscal, monetária, financeira e produtiva; ainda assim, para se chegar à mensuração da existência ou não de uma crise, seria necessário fazer-se um balanço das relações de débito e crédito de todas as relações relevantes e, nesse caso, o aspecto fiscal deixaria de ser um gênero e passaria à categoria de espécie, como apenas mais um elemento caracterizador de uma dada crise. Esclareça-se, de logo, que o aspecto fiscal tem grande relevância nessa mensuração da crise, mas não da mesma forma como quer fazer crer a ortodoxia, que toma o resultado *ex-post* do balanço para medir um déficit e qualificar uma suposta ineficiência do setor público como gestor de recursos. O aspecto fiscal ganha relevância se for tomado *ex-ante* a formação do orçamento, isto é, nos momentos em que estão caracterizados os débitos tributários dos agentes econômicos ao Tesouro.

Qual é a estrutura do pensamento conservador materializado na política neoliberal que fala de uma crise fiscal e prega a noção de Estado mínimo? Segundo esse pensamento, a crise, que deriva e é sinônimo de déficit público, tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo governamental, visto que, por conta de uma descontrolada política de gastos, parte do volume global de investimento realizado pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa, o sistema econômico como um todo tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura; b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Dessa forma, ambos os movimentos – mais gasto, menos receita – produzem o mesmo resultado: a ampliação do déficit público.

Assim, o déficit público, diagnosticado dessa forma simplória, passa a ser o vilão da crise. Por quê? Pelo simples fato, argumenta a ortodoxia, de que a dívida pública está sendo contratada a prazos cada vez mais curtos, particularmente nos países mais instáveis, e, com o seu estoque superando a renda nacional corrente anual, o governo é obrigado a negociá-la numa velocidade e a custos indesejáveis. Considerando que os agentes econômicos têm outras franquias de aplicações em ativos reais e financeiros, a alternativa possível do governo administrar a sua dívida é emitindo moeda ou oferecendo maior rentabilidade para as aplicações em títulos públicos, mediante deságio e

taxa competitiva de juros. Com isso, as taxas dos títulos da dívida pública provocam um *crawding-out* e se tornam balizadoras das demais taxas, o que irá provocar um efeito bumerangue altista sobre os juros e sobre os preços.

A síntese desse diagnóstico pode ser assim resumida: maior grau de intervenção implica maior ineficiência alocativa, o que faz declinar o nível de produtividade do sistema econômico. Assim, mais gasto e menos receita ampliam o déficit público. Competindo por recursos, o déficit faz aumentar as taxas de juros e os níveis de preços. Com isso, gera-se incerteza futura, e a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investir, o que provocará queda nos níveis de emprego e da atividade econômica: é a crise generalizada. Dado que o círculo é vicioso – com virtuosidade – e, na crise, as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que as receitas, sobretudo pelo caráter relativamente incompressível de certos tipos de dispêndios (determinado por razões técnicas, políticas ou humanitárias), o déficit público se eleva ainda mais, voltando-se ao ponto de partida, para o início de um novo processo de desequilíbrio.

Qual é, então, a solução recomendada pela ortodoxia para se conter o apetite intervencionista e gastador do *Leviatã*? O caminho apontado tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que, a um dado percentual, em *n* anos, todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, como reforço à medida anterior, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de bens e serviços; esta medida, transferindo de mãos o poder de alocação/produção, não só aumenta a eficiência alocativa do sistema, como permite ao Estado o resgate mais rápido da sua dívida, donde se deduz que o Estado fique menos onerado para estabelecer uma política de equilíbrio fiscal.

Com efeito, a discussão se processa através de uma visão *ad hoc* da intervenção do Estado, como se a interferência direta ou indireta deste, no desenvolvimento econômico e social, não fosse uma condição historicamente determinada pelo apoio ao processo de acumulação das economias capitalistas. Dessa forma, ficam seriamente comprometidas e ilegíveis as postulações teóricas que procuram explicar o desenvolvimento econômico abstraindo o lugar e o importante papel do Estado, como se o processo se autodeterminasse a partir das relações de mercado.

Nesse ponto, surge um dilema para a teoria econômica ortodoxa. Como o Estado pôde financiar esse elevado grau de intervenção sem afetar o ritmo da acumulação do setor privado e um nível mais elevado de bem-estar dos cidadãos, já que a sua ação alocativa vem sendo considerada ineficiente? O caminho

metodologicamente mais correto para se tentar responder a esta questão será buscar nos limites da própria economia ortodoxa – a teoria das finanças públicas – algumas indicações que possibilitem sair do dilema.

Desse modo, verifica-se que a curiosidade teórica da ortodoxia constatou, através do alemão Adolph Wagner, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial implicaria crescentes pressões pelo progresso social. A partir dessa constatação, Wagner formulou a sua lei de tendência crescente dos gastos públicos que, na sua elaboração mais sofisticada, é apresentada como: *à medida que a renda nacional cresce, os gastos públicos se expandem numa proporção ainda maior* (WAGNER, 1904). Que coisa fantástica! Os gastos governamentais crescem mais do que a renda nacional, a acumulação privada se acelera e o nível de bem-estar da sociedade também aumenta. Como explicar esse paradoxo, se se considera a hipótese de que o intervencionismo excessivo é o fator de desestabilização estrutural e, por conseguinte, de ineficiência do sistema econômico?

Diante disso, considera-se que a variação do dispêndio apresenta-se maior que a variação da renda porque, na fase inicial do desenvolvimento, o Estado é obrigado, de um lado, a compensar gastos sociais e, de outro, porque o dispêndio estatal apresenta uma característica particular visto que, quando o gasto passa para um patamar mais elevado – decorrente de uma situação fortuita, guerra, por exemplo –, apresenta uma certa rigidez à queda, uma vez cessado o motivo que o fez elevar-se.

Do lado do financiamento e na tentativa de sair da encruzilhada teórica, os adeptos da linha ortodoxa das finanças públicas transferiram o problema para o longo prazo, dando conta de que a situação-limite da tendência crescente dos gastos, numa proporcionalidade maior que a renda, seria a capacidade de pagamento de impostos por parte dos contribuintes. Além disso, supondo que os gastos do Estado são motivados por demandas sociais, formula-se a hipótese de que, no longo prazo, há uma tendência de deslocamento para baixo da função despesa, motivada pela queda na demanda, em razão do elevado nível de renda e de bem-estar social. Esta hipótese não tem qualquer correspondência com a realidade porque, como já vimos, a motivação de gasto não está determinada apenas pela necessidade de se elevar o nível de consumo agregado. Além disso, mesmo que haja consistência teórica na sua formulação, a realidade demonstra que, a despeito do crescimento da renda *per capita* agregada, a distribuição de renda não está ocorrendo em um nível que permita ao Estado se liberar de gastos em áreas sociais; ao contrário, com a política atual, à medida que o Estado reduz as despesas nesses programas, mais aumentam a pobreza e a indigência social.

Com efeito, o que parece verdadeiro é que as restrições ao crescimento dos gastos governamentais, mais que proporcional à expansão da renda, não ocorrem pelo lado da receita, mas pelos limites da capacidade de endividamento, que é resultante, principalmente, do fato de que o Estado não teria condições de financiar essa larga base produtiva mediante mecanismos tradicionais, do tipo apropriação do excedente social pela via fiscal. Nesse sentido, avançar nas discussões acerca do gasto público e das formas de financiamento pelo caminho aqui indicado pode significar, para o pensamento ortodoxo das finanças públicas, a destruição dos seus próprios alicerces teóricos.

Mais do que isso: como a teoria ortodoxa não possui um instrumental capaz de explicar esse movimento histórico das relações do Estado com a economia, e as repercussões desse fato sobre as finanças governamentais, termina querendo explicar o dito estágio “crítico” do déficit público mediante um instrumental fortemente ideologizado. Separadas de sua historicidade, as relações do Estado com a sociedade passam a ser consideradas *ad hoc* e responsáveis últimas pela desordem econômica. Dessa forma, esse tipo de argumentação fica aparentemente descomprometido com a sua falsidade teórica e ideológica.

Diante disso, só se compreendem as alterações relevantes no conteúdo das finanças públicas do Estado capitalista caso seja possível se entender as transformações ocorridas nas últimas décadas, particularmente quando se observa que os espaços da intermediação financeira e monetária se ampliam ainda mais em decorrência da instabilidade inerente ao sistema financeiro que, numa situação de crise, impõe ao Estado validar grande parte das relações de débito e crédito, através do Banco Central, e que, em última instância, recai sobre o Tesouro nacional. Mais ampliado ainda fica quando esse gerenciamento da intermediação ganha uma dimensão mundializada, por meio de instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, além de outras instituições multilaterais de alcance mais regional. Esse gerenciamento em escala internacional decorre de, pelo menos, três fatores: a) a queda do padrão-ouro e a precariedade do dólar como padrão de referência nas relações internacionais; b) a internacionalização com privatização (pelo sistema bancário mundial) das relações de débito e crédito inter-nações; e c) a convivência da grande maioria das nações com desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Não obstante isso, acredita-se que as bases das finanças só estão materialmente modificadas quando o Estado é obrigado a procurar alternativas de valorização, não só de capitais privados, mas também para capitais sob o seu controle. É, portanto, na constituição de capitais próprios, aliado ao poder de emitir a moeda única de curso forçado, que o Estado ganha, de um lado, a capacidade de,

continuamente, se autonomizar ante as fontes tradicionais de financiamento e, de outro, maior importância na determinação da dinâmica capitalista e no processo de estabilização do sistema. Por isso têm toda a razão aqueles que afirmam que a ação do Estado não tem evitado a recessão, mas também, sem ela, se estaria numa depressão de proporções destruidoras².

Nesse sentido, para se avaliar corretamente o objeto das finanças públicas, é necessário analisá-lo numa dimensão conceitual tal, que incorpore os aspectos relacionados com a tributação, a intermediação financeira, a gestão monetária e com os rendimentos decorrentes dos ativos estatais imobilizados em diferentes tipos de atividades. Em outras palavras: temos de analisá-lo numa dimensão ampla das relações de débito e crédito do Estado com os demais agentes econômicos e, a partir disso, avaliar a natureza e a dimensão da crise e, principalmente, saber se se trata de uma crise localizada no âmbito do Estado ou se estamos diante de uma crise que é do próprio sistema na atual conjuntura, na qual a concorrência e a valorização do capital ganham características particulares e preocupantes.

Decerto, a partir do exposto, a nossa noção de finanças públicas e da dita crise fiscal do Estado irá modificar-se fundamentalmente em relação ao pensamento corrente. Não se trata, pois, de uma crise fiscal atribuída ao Estado; trata-se, certamente, de uma crise muito mais abrangente, porquanto é a expressão de uma crise sistêmica, porém magnificada pelo discurso ideológico como sendo uma crise do Estado que se manifesta através de seus elementos constitutivos – fiscal, financeiro, monetário e patrimonial –, sobre os quais o Estado tem forte poder de decisão, mas não significando que seja esta a instituição que deva absorver os resultados negativos e, muito menos ainda, que justifique a política neoliberal.

Do ponto de vista fiscal, observa-se que o sistema tributário está, cada vez mais, perdendo potência para financiar determinados tipos de gastos, seja pelo lado dos espaços restringidos da tributação e da necessidade de gasto de proteção social e econômica (ao desemprego, à velhice, no combate à criminalidade, para a sustentação dos lucros de setores protegidos etc.), seja pelo da ampliação dos débitos tributários – reais ou fictícios, estes últimos quando motivados por rede de sonegação.

Do ponto de vista financeiro, as dificuldades advêm, de um lado, da incapacidade do Estado sustentar um amplo leque de créditos de longo prazo com taxas de juros fortemente subsidiadas e, de outro, do pesado ônus que é obrigado a sustentar, decorrente de uma ampla dívida pública fortemente

² A importância dos gastos estatais como barreiras à depressão foi mostrada minuciosamente por James Minsky, na Parte II: Economic Experience, do seu livro *Stabilizing an Unstable Economy* (1986, p. 13-95).

financeirizada, cujo crescimento não decorre mais da necessidade de financiamento dos gastos de proteção social e da ampliação da base de produção de bens e serviços sob a responsabilidade do Estado, mas sobretudo para sancionar os ganhos financeiros privados, numa escala mundial³.

Do lado monetário, expresso pelas ações do Banco Central e pelo poder de emitir moeda de curso forçado – sem lastro de qualquer natureza –, o Estado está sendo devastado cada vez mais em razão de ser forçado a sustentar posições deficitárias de intermediários financeiros e, sobretudo, por ser obrigado a estatizar o ônus decorrente dos desequilíbrios externos, que se ampliam à medida que são dinamizados os fluxos de mercadorias e, principalmente, de capitais. Essa situação ganha contornos mais dramáticos quando se acirra a competição inter-nações pela proteção dos capitais nacionais e pela preservação do emprego interno.

Do ponto de vista patrimonial, que se expressa no ativo imobilizado – capital estatal em função produtiva de bens e serviços –, o Estado brasileiro sofre as conseqüências da desaceleração da economia como um todo e, ainda mais, quando é obrigado a conceder subsídios via preço aos capitais privados. Nesse caso, enquanto o Estado cria mecanismos que estão garantindo as taxas de rentabilidade aos setores protegidos – por isso estes, na crise, estão em posição líquida positiva à espera de oportunidades de investimentos –, o capital estatal já apresenta perdas líquidas, significando que está em andamento um processo de *despatrimonialização*, tanto mais facilitado e acelerado à medida que este processo está ocorrendo mediante a transferência de ativos produtivos para as mãos dos capitais privados, determinados pela concorrência intercapitalista e pela forma atual de valorização do capital.

Diante do exposto, fica evidente que não existe qualquer sentido prático com a economia normativa das finanças públicas bradar por um orçamento fiscal equilibrado e, muito menos ainda, definir e conceituar a crise nos estreitos limites fiscais. Seguramente, assim é feito por uma questão ideológica, pois fica mais fácil restringi-la a uma crise específica do Estado, que está levando a uma perturbação e instabilidade da economia.

Com efeito, a análise da crise atual só tem consistência se se compreender o Estado inserido na dinâmica capitalista e na amplitude das suas relações complexas,

³ Esse caráter financeirizado do orçamento público ganha contornos mais nítidos com as recentes crises cambiais do México (1994) e, particularmente, dos tigres asiáticos (em 1997/98), do Brasil (em 1999) e da Argentina (em 2001), quando os tesouros nacionais, através dos bancos centrais e do FMI, têm evitado insolvências generalizadas, garantindo a liquidez das economias nacionais e dos agentes econômicos.

cuja expressão quantitativa só poderá ser determinada a partir da contabilização dos débitos e créditos entre o Estado e os agentes econômicos. Ao se recusar a encaminhar a investigação por essa direção, certamente que ainda ouviremos, por muito tempo, o diagnóstico de uma crise fiscal e a defesa de um orçamento equilibrado, ainda que os resultados dessa política estejam apresentando-se com o sinal contrário: instabilidade, incerteza, crescimento lento ou nulo, desemprego, miséria, criminalidade etc. Entretanto não devemos perder o ânimo para o esforço intelectual de encontrar uma via alternativa, se possível antes que a desesperança contamine por inteiro os jovens (para não falar dos adultos) que estão caminhando, ainda num silêncio perturbador, com mentes vazias e braços desocupados.

A imprecisão do conceito de crise fiscal

Um dos enigmas da dita crise fiscal do capitalismo é a imprecisão do seu conteúdo; o vasto material produzido a seu respeito pouco interesse desperta no sentido de conceituá-la com maior rigor analítico e técnico. De um modo geral, a literatura toma a crise fiscal como um conceito derivado do conceito de crise financeira do sistema capitalista, compreendida pelas dificuldades de os agentes financiarem suas posições devedoras. Entretanto, antes de se chegar a esse ponto, há uma questão psicológica de importância fundamental: o pessimismo, derivado de razões diversas, que toma conta da maioria dos agentes, notadamente daqueles que estão em posição líquida superavitária. Como consequências tem-se a desvalorização de ativos financeiros e a iliquidez de diversas instituições, confirmando e agravando os motivos que geraram o pessimismo inicial.

Ainda que esse conceito possa servir de referência inicial para se compreender uma situação de não liquidez do setor público, é preciso dizer que o Estado possui algumas particularidades que impedem a utilização plena daquele conceito para a compreensão da chamada crise fiscal. O Estado possui algumas prerrogativas não encontradas nos demais agentes econômicos, a exemplo de poder decidir unilateralmente as políticas fiscal e monetária, além de poder vender títulos da dívida pública, tendo, portanto, a possibilidade de definir, com maior grau de liberdade, o preço que deseja receber. Assim, só se poderá falar de crise fiscal do Estado em condições muito especiais, dificilmente encontradas nas economias que estejam em estágios médios para cima de desenvolvimento das suas estruturas econômicas, particularmente naquelas em que o Estado encontra-se na posição de principal capitalista a comandar capitais reprodutivos.

Desse modo, por mais que a ortodoxia fale em crise fiscal, e por mais que isso justifique uma política macroeconômica de ajuste, este não tem sido, até aqui, o motivo irradiador de pessimismo entre os agentes econômicos; ao contrário, os títulos da dívida pública têm funcionado como instituição seguradora das posições

ativas dos agentes, enquanto o Banco Central, de igual modo, tem atuado como instituição garantidora, de última instância, das relações de débito e crédito entre os agentes, através de empréstimos. Logo, se existe uma crise financeira do Estado, ela não produz, ou pelo menos não está produzindo, efeitos devastadores, a exemplo do que deveria ocorrer com a concepção clássica de crise financeira. O passivo não está deteriorado a ponto de se configurar uma crise sistêmica.

Se essa posição levantada é uma hipótese de trabalho relevante para revelar o mistério que cerca o debate a respeito da emblemática “crise fiscal” do capitalismo, a preocupação agora deve recair no entendimento das motivações que insistem em demonstrar a sua existência. Além disso, é imprescindível responder as seguintes questões: 1) Qual é o conceito que se tem de crise fiscal?; e 2) Qual é a forma técnica mais apropriada para medi-la? Quanto à primeira questão, constata-se que a crise econômica mais geral vem acirrando a competição intercapitalista, não em busca de novas fronteiras de expansão, mas no intuito de ganhar terreno ante os concorrentes, dentro dos próprios espaços capitalistas já existentes; com a exaustão da competição nos limites privados, as atenções se voltam para os setores sob o domínio do Estado, cuja conquista depende de uma batalha política e ideológica *encarnizada*, inclusive valendo a criação de uma situação de crise onde, possivelmente, ela não exista, a fim de pavimentar o caminho de entrada do capital privado em “novos negócios”.

Considerando que há uma falsidade em relação à primeira questão, logo fica impossível encontrar-se uma resposta técnica adequada para a segunda pergunta. Por essa razão, os gerentes do capitalismo e os intelectuais orgânicos tomam invariavelmente a crise como um dado, como se fosse um problema moral que independesse de maiores explicações e, sobretudo, de um conhecimento técnico mais qualificado a respeito de seu conteúdo. Por outro lado, algumas análises mais sérias e descomprometidas com o *establishment* têm desenvolvido esforços para conceituar o que se entende por crise fiscal do Estado capitalista. Entre eles, destaca-se o esforço empreendido por James O'Connor (1977), ao tentar explicar a crise fiscal do Estado capitalista como uma consequência direta da propensão recorrente das despesas superarem as receitas, visto que a crise, impondo necessidades crescentes aos diferentes segmentos, cria pressões cada vez maiores sobre o orçamento do setor público.

Mesmo assim, a aceitação da definição de crise feita por O'Connor não deve ser pacífica, pois basta que, em alguns pontos desse período longo de déficit recorrente, ocorram superávits maiores que os saldos negativos acumulados, para que seja eliminada a noção de crise. Ademais, basta também que os gastos adicionais geradores de déficits correntes sejam alocados em investimentos para que, no futuro, se tenha uma renda mais elevada e, com

isso, maior nível de arrecadação de impostos. Nesse caso, pode-se dizer que a dívida pública (déficit) no futuro, ainda que indiretamente, é autoliquidável. Sem embargo, ainda que esses aspectos teóricos gerais possam servir como referência ao processo de investigação, não é um modelo que responda, em sua totalidade, a qualquer caso e em qualquer circunstância histórica.

Embora a ortodoxia tenha consolidado uma política macroeconômica única – particularmente direcionada para os países devedores periféricos e para aqueles que compõem a periferia dos blocos regionais, a exemplo da União Européia –, na verdade, esta foi a razão principal de seu insucesso. Os países possuem especificidades que os diferenciam uns dos outros e, por isso, devem receber políticas de ajustes – se necessárias – diferenciadas. E o Brasil, certamente, foi uma das vítimas dessa política homogênea para o ajuste macroeconômico global.

Independente da subserviência das autoridades econômicas brasileiras às orientações externas, o País teve, ainda, a infelicidade de experimentar os primeiros sinais da crise externa no mesmo instante em que o conservadorismo assumia o poder político nos países líderes, agravando por inteiro os desajustes das contas externas dos países devedores. Embora a consolidação da política global só ocorra de forma mais institucionalizada em 1989, a discussão, no âmbito da ortodoxia, já se fazia desde o início da década de 70 e o diagnóstico era único e universal: o desajuste externo decorria do desequilíbrio interno das contas do setor público. Isso caracterizava uma crise fiscal e, sobre ela, dever-se-ia direcionar todos os esforços da política macroeconômica, reforçada por uma ampla reforma do Estado, cuja síntese mostrava a necessidade de reduzir os níveis de intervenção econômica e descentralizar o processo de gestão das relações sociais de produção – isto é, transferir para o âmbito do mercado as decisões de gastos, vale dizer, de todos os componentes da demanda agregada.

Essa conclusão virou dogma e não se admitia (e ainda não se admite) qualquer discussão sobre tal diagnóstico. Não obstante, cabe uma pergunta exemplar: ainda que essa hipótese fosse verdadeira para determinadas situações, ela tinha (ou tem) validade explicativa para o caso brasileiro? Em nosso entender, não. Além disso, que indicador utilizar para se medir e caracterizar o fato de que o País passava a viver (ou vive) uma crise fiscal: os superávits/déicits primários⁴ ou o índice derivado da relação Estoque da Dívida Pública/Produto

⁴ De logo devemos dizer que esse indicador é desprovido de qualquer conteúdo que possa servir de orientação da política macroeconômica, a exemplo dos índices de crescimento, de distribuição de renda etc.; apenas interessa aos credores do Estado (os rentistas aplicadores em títulos da dívida pública) para uma avaliação, a qualquer momento, da real capacidade deste – o Estado – de distribuição de dividendos aos rentistas. É nesse sentido que dizemos que o Estado capitalista se transformou no espaço mais privilegiado da acumulação de riqueza financeira e da concentração de renda.

Interno Bruto? Fazendo-se a opção pela utilização deste último indicador, qual o *quantum* determinador da crise: 30%, 40%, 60%, 100%? E mais: por que o Brasil, com um índice de 13%, como foi o caso de sua posição em 1994, estava em crise fiscal, enquanto outros países, com índice superior a 100%, não estavam? Mesmo que algumas análises dessem conta de que a situação daqueles países era crítica, por que o tratamento diferenciado da política econômica para uma e outra situação?

Pelo menos para o caso brasileiro os dados são contundentes⁵, particularmente quando se toma como referência o indicador da dívida pública em relação ao produto interno bruto de outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Neste caso em particular, a situação brasileira é mais confortável do que a de alguns países avançados; dos Estados asiáticos, apenas a Coreia, China e Malásia apresentam índices mais confortáveis. Por outro lado, as situações específicas da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Itália, Suécia, Portugal e Japão, a julgar pelos postulados da teoria econômica utilizados por aqueles que formam opinião internamente e formulam a nossa política econômica, podem ser classificadas como catastróficas. Entretanto, essas não são as análises que nos chegam, produzidas pelos economistas daqueles países – embora haja uma preocupação acentuada na Europa em relação às possibilidades futuras de sustentar o que eles chamam de Estado providência⁶.

Decerto que esses dados podem deixar perplexos aqueles que comandam e formulam a nossa política econômica. Mas a economia que dominam oferece o instrumento técnico para justificar a incoerente e inconsequente política de ajuste fiscal que nos estão impondo; isto é, termos um perfil da dívida diferente, com a maior parte dela vencendo num prazo menor que um ano. As evidências revelam que esse argumento se torna frágil. Ainda que a boa técnica de gerenciamento de débito recomende alongar o máximo possível os prazos de vencimento, o fundamental aqui não é o prazo, mas sim a possibilidade efetiva de refinarciar os débitos vencidos ou a vencer. O nosso índice de endividamento era de 13%, em 1994, e passou para aproximadamente 50%, no final de 2001, e 54%, em outubro de 2002, não obstante a dívida se caracterizar como

⁵ Para os dados sobre os países da Europa, Estados Unidos, México e Japão, consultar OECD. Statistical Yearbook (1980-1999). Paris, 2000. Os dados relativos a 2000 podem ser encontrados no Relatório Anual do Banco Central Europeu. Para os países da Ásia (exceto Japão), os dados podem ser comprovados no Informe sobre el desarrollo mundial, 2002 (Panorama General). Banco Mundial: Washington, D. C., 2001. Para o Brasil, pode-se consultar os dados do Orçamento Geral da União (vários anos) e das Contas Nacionais/IBRE-FGV.

⁶ Quando se fala em “possibilidades futuras”, trata-se de projeções que estão sendo feitas para 2020, 2030, 2050 – portanto, um futuro bem distante do que nós trabalhamos.

de curto prazo. Que milagre foi operado, então? Fica evidente, portanto, que o nosso desvario pela política de ajuste fiscal, enquanto o mesmo não se verifica em países da Europa, só pode ser compreendido pela finalidade a que se presta a dívida pública numa e noutra situação. Enquanto na Europa, na América do Norte, no Japão e na Coréia, por exemplo, a dívida pública tem sido direcionada para incentivar as atividades produtivas, manter garantidos os direitos sociais já conquistados e proteger aqueles que estão sendo vítimas da crise econômica atual, nós desprotegemos esses setores e a política de endividamento tem uma finalidade não revelada de proteger as nossas contas externas. Esta conclusão é fundamental, pois diferencia a análise apresentada no presente estudo do que vem sendo dito, até aqui, pelos economistas oficiais e por aqueles que lhes prestam homenagem.

A incapacidade da literatura especializada e a da política econômica dos organismos multilaterais darem respostas adequadas, do ponto de vista técnico e político, aos questionamentos acima, reforça a desconfiança no fato de que a crença na *crise fiscal do Estado* decorre da sublimação da moral e da ideologia capitalistas, que têm origem no liberalismo clássico, apoiado pela “Lei dos Mercados” de Jean-Baptiste Say, o qual sustentava que o alcance do bem-estar coletivo ficava mais próximo de ser conquistado com a avareza do capitalismo individual, isto é, pelo lucro, do que pela “misericórdia” da ação coletiva administrada pelo Estado. Nos dias de hoje, essa crença, despojada de qualquer preocupação com o bem-estar, serve apenas de instrumento para ampliar os limites da acumulação privada de capitais, particularmente quando se trata de conquistar os espaços controlados pelo Estado.

Por essa razão, defende-se a hipótese, que se sustenta pelas análises dos dados empíricos, de que a “crise fiscal” não é o elemento originário da crise econômica mais geral, mas os resultados desta é que estão levando o Estado à situação de desequilíbrio perigoso de suas contas. Isto significa que a crise, refletida pelo crescimento lento, pelo desemprego estrutural e pela redução nas taxas de lucros, está impondo perdas aos diferentes segmentos sociais, que, por sua vez, buscam soluções que só estão ao alcance do Estado. Porém, nos dias que correm, o Estado, cada vez mais, se caracteriza como um instrumento de classe e, neste jogo, saem ganhando os capitais concentrados e centralizados que atuam em escala mundial.

Numa conjuntura em que os resultados econômicos não são satisfatórios, a solução é pressionar o orçamento público para preservar as posições de ganhos. Assim, duas conclusões óbvias surgem. Primeira, não é o Estado que está vivendo uma crise de liquidez, disseminando pessimismo e ameaçando o surgimento de uma crise financeira sistêmica; ao contrário, a crise de realização dos capitais é

que está pressionando o Estado e levando-o a um processo de deterioração de suas contas. Segunda, nestes termos, a “crise fiscal” termina sendo algo “construído” e depositado nos limites da esfera pública, pois, assim, o conteúdo dos pleitos dos capitais líderes junto ao Estado ficam “legitimados” perante a sociedade, particularmente aqueles vinculados ao balanço de pagamentos, fonte originária da desordem econômica do Brasil nas últimas duas décadas. É com este referencial que será analisada a emblemática *crise fiscal* brasileira.

A reestruturação produtiva do Estado brasileiro e a política de ajuste fiscal

Achando que o desenvolvimento dependia do equacionamento da variável externa, as autoridades econômicas subordinaram todas as demais políticas à questão externa. Não obstante essa verdade, é seguro que, nas duas últimas décadas, assiste-se a uma ênfase diferenciada nas políticas, particularmente a partir do momento em que um determinado grupo de economistas assume o comando da economia (PUC-Rio, a partir de 1985). Antes disso, ainda se registram alguns espasmos de heterodoxia e um discurso voltado para o desenvolvimento, mesmo que fossem reconhecidas as restrições externas.

Embora o diagnóstico dos governos Figueiredo e Sarney apontasse a variável externa como a principal restrição ao crescimento e já tivesse tomado o setor público como âncora de sustentação do desequilíbrio externo, nada era comparável ao que iria ser feito a partir dos anos 90, nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e, sobretudo, Fernando Henrique Cardoso. Antes ainda se tentava uma renegociação da dívida externa, de modo que o crescimento fosse preservado; entretanto, depois de 1990, o Brasil aceita, como condição primeira para a renegociação da dívida, cortar os gastos públicos sem nenhum critério e sem qualquer preocupação com os impactos sobre a sociedade.

Verdadeiramente, o período mais crítico da crise externa (1979/1982), no qual a balança comercial e, mais ainda, a balança de serviços, particularmente a conta “Juros”, tiveram déficits expressivos, fez as autoridades econômicas perderem totalmente o controle do Balanço em Transações Correntes, que praticamente triplicou o seu déficit de 1978 para 1982, passando de U\$ 5,9 bilhões para U\$ 16,3 bilhões.

Nesses termos, se se tomam os anos seguintes a 1983, em comparação com o período 1979/1982, constata-se que houve uma melhora nos principais indicadores das contas externas. Então, o que justificaria uma política de ajuste interno preocupada com a vulnerabilidade do Balanço de Pagamentos? O problema maior passou a residir na conta “Capital”, notadamente em razão da amortização da dívida e da baixa entrada de capital através dos investimentos diretos.

Note-se que, até 1991, o capital de investimento, produtivo ou especulativo, não só é desprezível, como, em alguns momentos, chega mesmo a apresentar resultados negativos – significando que o Brasil estava, naquele instante, investindo mais no exterior do que os estrangeiros em nosso País.

Nesse sentido, as amortizações passaram a ser o fator desequilibrador das contas externas, cuja solução era recorrer a novos empréstimos. Para uma situação emergencial, não seria inconseqüente uma política dessa natureza, até porque, quando a situação era vista numa perspectiva de médio e longo prazo, parecia, *prima facie*, até bastante saudável, considerando-se a boa *performance* da balança comercial e, por conseqüência, do conjunto das transações correntes. Apesar disso, as autoridades econômicas encontravam sérias dificuldades em negociar um acordo para a dívida e isso implicava recorrer a empréstimos de curto prazo e, assim, não poder equacionar o problema. Por essas razões é que, a partir de 1985, até 1992, enquanto o estoque da dívida de médio e longo prazo cai, o estoque da de curto prazo aumenta.

Por outro lado, as autoridades econômicas passaram a atrelar a política de crescimento econômico ao equacionamento das contas do balanço de pagamento. Porém as circunstâncias políticas em que o Presidente José Sarney assumiu o governo não lhe permitiam decisões mais audaciosas para o enfrentamento da crise externa. No final de 1986, com o agravamento das condições cambiais, em razão das reservas estarem próximas de níveis críticos, à equipe econômica não restou outra possibilidade senão iniciar os procedimentos técnicos para uma moratória, bem como uma articulação política de convencimento ao restante do governo. Embora tardiamente, mas não deixando de expressar um ato de coragem política em defesa dos interesses do País, em 20 de fevereiro de 1987, o governo brasileiro envia um telex aos bancos comerciais com sede na exterior, comunicando a decisão de suspender os pagamentos de juros.

A idéia inicial da equipe econômica previa complementar essa decisão de ajuste externo com medidas de ajuste interno, à semelhança daquelas adotadas por ocasião do Plano Cruzado, em 1986. Embora carecendo enormemente de recuperar a popularidade perdida, inclusive para poder barganhar, em melhores condições, a ampliação do seu mandato de governo, o Presidente Sarney não só desaprova as medidas de ajuste interno, como recua em relação à moratória. A falta de coragem política fez o País perder uma oportunidade histórica, cujo preço estamos pagando até hoje e cada vez mais caro. Com isso, volta-se a praticar um tipo de negociação convencional, que só favorece aos interesses dos credores em detrimento do futuro do povo brasileiro.

O início do processo constituinte transformou-se em um importante instrumento amortecedor de tensões, notadamente do lado dos credores externos. Além disso, o conhecimento prévio de que, no final de 1989, haveria eleição direta para Presidente da República era um fato político importantíssimo, porque sinalizava renovação de esperanças. Para a situação no poder, podia significar a continuidade no comando da política econômica nacional, porém em bases de apoios mais consolidadas para equacionar, de uma vez por todas, as negociações relativas à dívida externa; para a oposição, este fato significava mais do que a oportunidade de ver o poder trocar de mãos, era a *chance* de mudar radicalmente as relações com os credores internacionais.

Porém um *outsider* ser eleito presidente do Brasil significava, para a direita (de dentro e de fora do País), a certeza de que a política econômica do Brasil estava articulada de acordo com os parâmetros da política macroeconômica internacional, institucionalizada plenamente a partir do Consenso de Washington (1989). Aliás, a bem da verdade, a plataforma de campanha do Presidente eleito estava calcada nas recomendações feitas pelo G-7. Mesmo com o impacto das medidas anunciadas no segundo dia após a posse, algum crédito era dado ao novo governo. Tanto é que, embora em 1990 o Balanço em Transações Correntes tenha fechado negativo na casa dos U\$ 2 bilhões, a conta “Capital” teve uma *performance* melhor do que a do ano anterior: a necessidade de recursos para amortizações cai em quase U\$ 6 bilhões, os investimentos diretos voltam a ficar positivos e o volume de empréstimos e financiamentos cresce em mais de U\$ 3 bilhões, melhorando, assim, os níveis das reservas. Por conta da política ser extremamente favorável aos interesses do capital externo, esta *performance* manteve-se durante o período do governo Collor e dos demais governos que lhe sucederam.

Essa melhora, no entanto, era apenas aparente, pois as questões de fundo que engessavam a economia brasileira permaneciam insolúveis, particularmente a definição de uma renegociação que alongasse os prazos de vencimento do estoque da dívida, reduzisse os custos de carregamento (juros e *spreads*) e, sobretudo, possibilitasse ao País acesso ao mercado de dinheiro sem o monitoramento das agências multilaterais, particularmente o FMI. Esse procedimento se fazia tão mais urgente à medida que toda a demora levava ao aumento do grau de vulnerabilidade da economia brasileira. Assim, com a edição das bases para o lançamento do Real, o governo brasileiro consegue renegociar parte da dívida externa, conseguindo crédito das agências multilaterais, com o monitoramento do FMI até 2001. Como medida interna complementar, o acordo exigia um corte nos gastos públicos da ordem de 3% do PIB durante o acordo.

Porém, a aparente tranquilidade vivida pelo País em relação às suas contas externas decorria mais da política econômica interna do que propriamente do refinanciamento da dívida decorrente dos acordos com os governos dos países líderes e das agências multilaterais. Para se entender isso, é preciso notar, preliminarmente, que o Brasil foi um dos últimos países industrializados a assumir o projeto neoliberal como eixo central da política econômica; até esse momento, a nossa postura era considerada muito “conservadora” aos olhos dos nossos credores e interessados externos na abertura da economia, apesar de, internamente, o comportamento do comando da política econômica já vir sofrendo duras críticas em razão da subordinação às orientações do FMI.

Assim, a década de 90 é marcada por uma contradição em termos das transações financeiras externas. Ao tempo em que fica agravada a vulnerabilidade externa do País, também é o momento em que a entrada de recursos fica mais facilitada, se comparada com o período anterior. A vulnerabilidade aumenta em razão de não se conseguir fechar um acordo da dívida antes de 1995, pelo irrealismo cambial, a partir de 1994, pelo aumento das remessas de juros, lucros e *royalties* e, sobretudo, pela inflexão da Balança Comercial, que passa a ser deficitária a partir de então.

A entrada de recursos foi facilitada pelo grau de “confiança” dos agentes externos à nova política econômica dos governos brasileiros pós-90, tanto pelos elevados juros internos (para atrair capitais), quanto pela desregulamentação dos fluxos de capitais, justificada como medida facilitadora para a entrada deles na condição de “investimento direto”, mas, na verdade, interessados apenas na compra de ativos desvalorizados, sobretudo daqueles ativos sob o controle do Estado.

Apesar dessa política ser iniciada em março de 1990, os seus efeitos mais perversos só virão a ser percebidos mais claramente depois da implantação do Plano Real. Se olharmos para as reservas internacionais, parece que a “bonança” passa a ter uma convivência definitiva a partir de 1992, quando as reservas mais do que dobraram em relação ao ano anterior, passando de U\$ 9,4 bilhões para U\$ 23,8 bilhões. Isso parecia “extraordinário” para um País que vivia, até então, em constante tensão em razão das reservas estarem permanentemente em limites de risco⁷. Porém esse aumento, de fato, não refletia uma situação favorável, pois os saldos cambiais cresciam por conta de aumentos extraordinários

⁷ De outro lado, a entrada de dólares, sem precedente na história econômica do País, produzia efeitos deletérios sobre as contas internas, pois o governo era obrigado a esterilizar essa “montanha” de dinheiro através do aumento da dívida pública mobiliária, inclusive, mais recentemente, em títulos com correção cambial.

de empréstimos e financiamentos de curto prazo e também em decorrência dos investimentos diretos, sejam atraídos pela desnacionalização de setores produtivos, sejam atraídos pela especulação financeira (portifólio) decorrente das elevadas taxas de juros no mercado interno. Note-se que os empréstimos e financiamentos têm uma forte sincronia com a dívida externa de curto prazo (concedida em razão de facilidades à entrada de mercadorias estrangeiras em nosso mercado)⁸ e com as amortizações (pela impossibilidade do Banco Central honrar os compromissos com a banca internacional); daí a “rolagem” da dívida externa passar a ser um expediente recorrente.

Ainda com relação aos dados das Contas Externas do Brasil – Elementos da Conta Capital (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2001) –, é importante ressaltar o comportamento do investimento estrangeiro direto líquido. Até 1991, a entrada desse tipo de recurso era insignificante, chegando mesmo, o País, em determinados anos, a notabilizar-se como exportador líquido de recursos nessa rubrica. Porém, a partir de 1992, as fragilidades do desequilíbrio externo ficam evidentemente expostas e vão definitivamente transformar o Brasil num espaço privilegiado da especulação produtiva e financeira.

Decerto que o acordo com o FMI, que deixava à disposição do País um crédito de U\$ 41,5 bilhões de dólares até o final de 2001, eliminava o risco do calote e sinalizava aos capitais externos as boas oportunidades de negócios. Em que pesem os riscos derivados dessa política e as críticas sofridas, as autoridades econômicas não mudam de direção e insistem em manter o câmbio apreciado e as taxas internas de juros elevadas, e aprofundam a política de ajuste fiscal – esta, juntamente com as privatizações, se transformando no expediente possível para garantir os fluxos de recursos externos e manter a aparente estabilidade do balanço de pagamentos, pois a balança comercial continuava persistentemente deficitária. Por ser uma política de alto risco, ao primeiro sinal de instabilidade financeira internacional, as autoridades brasileiras sentiram a profundidade de nossa vulnerabilidade externa.

Respalado pelo acordo com o FMI, o País aprofunda uma política de ajuste sem precedente em nossa história recente: de um lado, elevou as taxas de

⁸ Os novos economistas, quando falam de *estratégia competitiva em busca de uma integração internacional*, invariavelmente sinalizam para a abertura de novos espaços no mercado internacional e, na medida do possível, cedendo espaços no mercado interno, porém preservando os interesses estratégicos da economia nacional. Nós, diferentemente daqueles, fizemos a política contrária a essa: primeiro, abre-se a economia nacional à entrada de produtos externos e, só depois, buscamos algum tipo de compensação nos mercados alienígenas. Ou seja: ao invés de buscarmos uma maior competitividade de nossa economia de *dentro para fora* (o que seria mais correto e ajuizado), fizemos o inverso, de *fora para dentro* (o que se revelou incorreto e bastante oneroso para os interesses do País).

juros às *alturas dos cornos da lua* – como o disse o professor Belluzzo –, de outro lado, foi obrigado a se desfazer do irrealismo cambial mediante uma maxidesvalorização do real da ordem de 45% (1999).

A partir desse ponto, as autoridades brasileiras passaram a fazer uma política econômica de sobressaltos, dado o alto grau de instabilidade das contas externas. Ainda que, de 1999 até o presente, a política de ajuste fiscal, visando a amenizar a vulnerabilidade do balanço de pagamentos, tenha sido férrea e levado a economia nacional ao colapso, a vulnerabilidade externa permanece mais agravada ainda.

Apesar da desvalorização do câmbio ajudar na obtenção de um melhor desempenho na balança comercial, agravam-se os déficits em transações correntes, em razão da irresponsável política externa posta em prática nos anos 90, a partir da abertura comercial que ampliou as importações mais do que as exportações, da valorização cambial que barateou as importações e encareceu as exportações, da ampliação do déficit na conta turismo e serviços de transportes (frete) e da desnacionalização da economia. Tal quadro apresenta os resultados mais perversos a partir de 1994, devido ao aumento espetacular nas remessas de juros, lucros e *royalties*.

Os dados referentes às privatizações mostram que a entrada de recursos delas provenientes foi moderada no período 1991/1996, aumentando expressivamente e chegando ao ponto máximo entre 1997/2000, e declinando abruptamente em 2001 e 2002⁹. Esta queda significa que essa fonte de recursos externos se esgotava, pois já não há mais quase o que privatizar. Dado que, depois de todo esse “esforço”, os desequilíbrios internos e externos se aprofundaram, o governo, sem força política para vender as estatais remanescentes, passa a adotar o método da privatização na margem: ou contendo a expansão da estatal e com isso fazendo-a perder posição relativa no mercado, ou privatizando sem, contudo, perder o controle do capital social mediante o programa de oferta pública de ações preferenciais: Petrobras (2000) e Banco do Brasil (2001).

Esse quadro se mostra comprometedor no futuro se se observar que os investimentos estrangeiros diretos em setores privados também parecem indicar um certo esgotamento, depois do “boom” ocorrido no período 1996/2001. Se não se pode fazer uma relação mais estreita em termos de cadeia produtiva, entre privatização e entrada de capital externo em setores dominados pelo capital privado nacional, porém é certo que existe, pelo menos, uma relação psicológica, pois o esgotamento das privatizações significa dificuldades do

⁹ Boletim do Banco Central do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

governo manter o equilíbrio externo a partir do orçamento fiscal. De fato, isto é um mau sinal, pois o capital externo não irá entrar no País sem as garantias de saída, carregando os rendimentos esperados no momento da sua entrada.

Dada a avalanche de recursos forâneos que entravam no Brasil, passou-se a dizer que os nossos problemas (instabilidade e desajustes macroeconômicos) tinham uma origem interna, por conta de padrões administrativos e gerenciais do Estado brasileiro, não apropriados para levar o País a uma nova fase de modernidade e prosperidade econômica e social. Sendo assim, a tarefa a ser executada urgentemente era traçar um programa de governo que atendesse aos interesses do processo de reestruturação patrimonial e administrativa do Estado, materializado naquilo que se convencionou chamar de “Programa de Reforma do Estado”, ou o que nós achamos mais apropriado classificar de “Reestruturação Produtiva”.

O discurso oficial ia mais além ao tentar fazer crer que um dos pontos-chave da reforma seria o ajuste fiscal. Embora querendo convencer que o ajuste fiscal era apenas um elemento da reforma, na verdade ele era o próprio ponto de chegada, ficando o programa de reforma a ele subordinado, pois o que interessava, em termos das contas públicas, era gerar um superávit primário no orçamento e, assim, garantir uma aparente tranquilidade nas contas externas. Como a política de ajuste tem sido insuficiente para equacionar a nossa vulnerabilidade estrutural do Balanço de Pagamentos, sem saída, o governo tem aprofundado a política de ajuste levando a ampliação do desajuste. A compreensão é fácil: a política de juros elevados tem eliminado todos os esforços de menos gastos e mais receitas. Compreender esse processo é compreender que o Brasil vive um colapso econômico e uma tragédia social.

A crise fiscal brasileira em questão

Quando se discutiu o conceito de crise fiscal, procurou-se demonstrar que a concepção que se tem de crise financeira não poderia ser aplicada ao Estado capitalista, pelo menos pelas evidências atuais, em particular no caso brasileiro. A crítica vai no sentido contrário àquela literatura que toma a crise fiscal como sendo derivada do conceito tradicional de crise financeira do sistema capitalista que, invariavelmente, é compreendida pelas dificuldades dos agentes financiarem suas posições devedoras.

Por que, então, se fala tanto em crise fiscal e por que a política econômica volta-se exclusivamente para o seu equacionamento? Na verdade, é muito mais fácil, do ponto de vista político e ideológico, a aceitação do falso discurso de crise e de todo o sacrifício para resolvê-la, do que a verdade, que exige da população a renúncia de melhores condições de vida em favor da sustentação

dos custos decorrentes da dívida interna e do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. Decerto que, se for dito isso (que de fato é a verdade), a população não aceitará metade do sacrifício a que tem sido submetida nos últimos tempos.

Depois de anos de ufanismo e acreditando-se que o País era, de verdade, uma “ilha de prosperidade cercada por um mundo caracterizado por crises econômicas e políticas”, a necessidade que se impunha (de repente) de se mudar o ritmo de crescimento do País custava muito caro aos seus ideólogos. Além disso, não era desprezível o fato de estarmos no início do mandato de um novo presidente militar (mandato de seis anos e com a certeza política de continuidade) e que tinha como *slogan* para legitimação a defesa intransigente da continuidade do crescimento acelerado de anos anteriores, além da promessa de “matar” a fome endêmica do povo brasileiro. Dessa forma, qualquer política recessiva significava uma subversão inaceitável dessa estratégia.

Apesar das elevadas taxas de inflação, o fato novo e surpreendente da crise, que se inicia no final da década de 70 e início da de 80, era que as suas causas fundamentais tinham uma origem externa, tendo como principais fatores a política de ajuste recessivo dos países líderes, o vencimento em grande quantidade de parcelas da dívida contraída em períodos anteriores e, sobretudo, a nova alta do preço do petróleo, no segundo semestre de 1979. Considerando o fato do Estado ser o principal coordenador da política econômica e, principalmente, o mais importante agente da sua execução, certamente que também passava a ser, até por razões técnicas, o principal responsável direto pelo ajuste das contas externas do País. É nesse momento que as contas públicas vão atrelar-se ao ajuste das contas externas e nunca mais se separarão, pelo menos enquanto houver possibilidades técnicas e, sobretudo, políticas, de se extrair algo mais do orçamento público para garantir um relativo grau de confiança dos agentes externos ao aporte de capital na economia brasileira.

Diante dessa situação crítica, o governo brasileiro faz a opção pelo ajuste recessivo, combinando as políticas monetárias (elevação dos juros) e fiscal (cortes em rubricas selecionadas de gastos, nos subsídios creditícios e nos incentivos fiscais). O primeiro movimento que se observa nessa política de ajuste praticada pelo governo é o que se classifica de movimento interno, compreendido como o deslocamento de gastos de uma rubrica para outra.

Esse movimento se dá principalmente na redução dos gastos com investimento em favor do aumento dos gastos com juros. Analisando os dados, nota-se que a participação dos gastos de pessoal na despesa corrente se mantém praticamente inalterada ao longo do período estudado: 20% entre 75/79, 22% entre 80/89 e 23% entre 90/99. Porém, quando se trata da participação do investimento e dos juros, percebe-se, claramente, a ampliação destes em relação

àqueles. Honrar os compromissos com os juros da dívida pública (externa e interna, esta, inclusive, em títulos com correção cambial) era a forma encontrada pelas autoridades econômicas para garantir o fluxo de recursos externos e assim poder administrar, pelo menos no curto prazo, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos.

Nesse sentido, o gasto em investimento passa a ser subordinado à lógica de gestão das contas externas, perdendo, portanto, as características de variável macro mais importante para garantir a dinâmica econômica, bem como fazendo a economia brasileira perder toda e qualquer perspectiva de médio e longo prazo. Os gastos com pessoal só não tiveram o mesmo movimento descendente porque possuem uma rigidez institucional que impede a redução drástica do seu real poder de compra, mesmo que o governo conceda reajustes nominais abaixo da taxa de inflação ou postergue, por anos a fio, reajustes lineares para toda a categoria de funcionalismo público.

Outro movimento importante desse processo de ajuste das contas públicas brasileiras se deu pelo lado da expansão das receitas tributárias, seja pela elevação do volume de impostos arrecadados, seja em razão da diminuição dos subsídios e incentivos fiscais. De fato, nesse aspecto, havia uma impropriedade técnica, política e também de justiça social no sistema tributário nacional: quando se fez a reforma tributária de 1967, além do objetivo geral de modernizá-lo, pretendia-se, também, que o sistema fosse capaz de financiar o Estado de forma não inflacionária, que se transformasse num instrumento de apoio à expansão das atividades produtivas e, fundamentalmente, que fosse o principal instrumento de distribuição de renda e de maior justiça social. Como o Estado, a essa época, estruturou um novo padrão de financiamento, criando outras novas e poderosas franquias de financiar-se, praticamente transformou o novo sistema tributário em um mecanismo de apoio às atividades produtivas. Com isso, a via fiscal vai servir praticamente aos interesses mais imediatos da expansão do capital, inclusive com a política social sendo financiada, em quase toda a sua extensão, com recursos de terceiros – a exemplo do FGTS, previdência social, PASEP, PIS, empréstimos externos etc., o que, logo em seguida, vai provocar a sua ruptura. Essa é a razão para uma economia industrializada e diversificada apresentar uma relação receita tributária/Produto Interno Bruto tão baixa¹⁰.

Como o orçamento público, a partir de 1980, passa a ser a principal peça do ajuste externo, as pressões sobre o orçamento de receita aumentam, inclusive

¹⁰ Pode-se observar, no Orçamento Geral da União e na revista Conjuntura Econômica (vários anos) - Receita Corrente e Incentivos como Percentual do PIB – que, no período de 1975 a 1989, esse índice fica em modestos 10%.

no sentido de uma reforma tributária que tivesse como um dos objetivos principais uma maior descentralização financeira e administrativa como forma dos estados e municípios estabelecerem uma relação menos subordinada ao governo federal. Porém as autoridades econômicas resistiram o quanto puderam, pois, além de se contraporem a uma reforma cuja partilha pusesse mais recursos nos tesouros estaduais e municipais, trabalhavam numa perspectiva orientada pelo FMI, que era a de integrar aquelas instâncias de governo no esforço de ajuste fiscal, visando ao equilíbrio macroeconômico interno e, sobretudo, externo.

Apesar de toda a resistência das autoridades federais, o momento político não permitia mais postergar as reformas requeridas e que vão ser conformadas no processo constituinte de 1988 e passam a ter vigência a partir de janeiro de 1989. Sobre o movimento pró-reforma, é pertinente dizer que ele trazia uma contradição, pois, ao tempo em que criticava a política de ajuste do governo federal, particularmente por ser monitorada pelo Fundo Monetário Internacional, a reivindicação por mais recursos e maior autonomia de gestão não tinha esse fato como pano de fundo. De todo modo, as modificações no formato tributário anterior permitiram ampliar os níveis de arrecadação. Se, no longo período de 1975 a 1989, a média de arrecadação do governo federal não ultrapassou os 10% do PIB, no período entre 1989 e 1999, essa média sobe para 22,5% a.a., o que deve ser considerado um aumento extraordinário!

Decerto que esse aumento tem muito a ver com as modificações na própria estrutura tributária até então vigente, porém é importante ressaltar que as autoridades econômicas adotaram uma política muito bem sincronizada de menos gasto e mais receitas e, nesse sentido, é relevante observar a política de subsídios creditícios e incentivos fiscais, particularmente depois dos anos 90. Nota-se que, até o início da década de 80, os gastos com incentivos às atividades produtivas estavam próximos de 1% do PIB, passando a declinar, a partir desse momento, até chegar ao índice desprezível de 0,1%, o que, aliás, é o mesmo percentual desde 1989.

Como as finanças públicas só podem ser entendidas quando os planos orçamentários estão integrados, é fundamental complementar esta análise observando o comportamento de rubricas importantes da despesa em relação ao PIB. Percebe-se uma tendência em que o governo passa a absorver uma parcela cada vez maior da renda nacional, porém não em favor de uma expansão da capacidade produtiva da economia, mas em razão da necessidade de ancorar o Balanço de Pagamentos do País, mediante os superávits fiscais das contas públicas brasileiras.

Analisando os Investimentos e Juros como Percentual do PIB, é notório o comportamento assimétrico entre os gastos em investimentos e aqueles

referentes ao pagamento de juros. O orçamento federal, que já chegou a alocar 2,2% do PIB em investimento (1975), a partir de 1995 registrou um índice abaixo de 1% e, em 1999, não passou de 0,7%, correspondendo a apenas US\$ 3,8 bilhões.¹¹

Verdadeiramente, essa soma de recursos não é suficiente sequer para manter a base produtiva do governo federal que já está instalada. Por essa razão, os serviços postos à disposição da população ou estão sendo reduzidos ou estão perdendo qualidade – as estradas ferroviárias e rodoviárias são exemplos característicos dessa política de desinvestimento ou, como denominamos mais apropriadamente, de *despatrimonialização social* pela qual o País vem passando. Se se analisam os dados numa perspectiva de governo, vê-se claramente que o período do governo Fernando Henrique Cardoso é o pior de todos e revela uma política clara de atrelamento das finanças públicas brasileiras à questão da dívida externa.

Considerações finais

Este artigo teve como propósito tentar desvelar o mistério que envolve a discussão acerca da denominada *crise fiscal* do Estado capitalista, utilizando como objeto de estudo empírico os aspectos relevantes caracterizadores da chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro. Para tanto, procurou-se situar a origem dos problemas econômicos do País e construir um conceito para a definição e compreensão de crise fiscal no contexto mais amplo do Estado capitalista contemporâneo.

A principal hipótese sustentada no artigo é a de que a crise não tem uma origem no Estado e sim na economia de um modo geral. A partir dessa compreensão, foi possível perceber que a construção da idéia de depositar no Estado a crise de natureza fiscal era a forma de legitimação política mais apropriada para possibilitar ao capital privado se apossar dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. Este espaço ficava mais valorizado e cobiçado pelo capital privado à medida que se percebia que a acumulação de capital e a expansão econômica não se estavam fazendo pela incorporação de novas fronteiras ao capitalismo, mas, antes, através da competição acirrada entre os capitais líderes e rivais, que começa pelo domínio dos espaços já controlados e, depois, chega aos espaços que estavam sob o comando do Estado. Nesse sentido, sustenta-se que o processo de reestruturação do Estado passa a ter uma compreensão mais lógica nos marcos da concorrência do que mesmo como expressão de uma racionalidade utilitarista levada às últimas consequências ou, o seu oposto, uma expressão de uma política estatal voltada exclusivamente

¹¹ Orçamento Geral da União e Conjuntura Econômica (vários anos).

para favorecer o processo de acumulação no âmbito privado, portanto, uma política voltada para favorecer os interesses do capital.

A preocupação foi demonstrar empiricamente que a crise era mais um dado tomado como justificativa para legitimar a efetivação de um ajuste fiscal, que desse sustentação ao desequilíbrio externo, do que mesmo uma evidência empírica. Nesta análise, constata-se que todos que advogam a noção de crise e defendem a necessidade de uma política de ajuste do setor público nem sequer têm um conceito de crise fiscal. Acredita-se que a maioria nem sequer tenha de forma clara os verdadeiros propósitos dessa perseguição sem trégua por um equilíbrio orçamentário do Estado.

Sendo assim, o pensamento e a política econômica, no Brasil, perdem vitalidade e a sua continuidade expressa uma postura ditatorial dos governos brasileiro dos últimos 24 anos. Diante desse fato, pode-se perceber, sem grande esforço de análise, que, para além do atrelamento das finanças públicas ao equilíbrio das contas externas, a conclusão lamentável desta análise é que o orçamento público brasileiro, pela forma como o governo o administra, particularmente a partir de 1995, tem-se transformado, a um só tempo, em um espaço privilegiado de valorização do capital, assim como transformando-o no mais perverso instrumento viabilizador do processo de concentração de renda deste país.

Apesar de todo o desacerto visível dessa política, o discurso arrogante das autoridades brasileiras aponta para uma continuidade, pois busca fazer acreditar que a política que está sendo feita é a única alternativa. Felizmente, existe um grupo de intelectuais que, por não acreditarem nessa visão maniqueísta, passou a buscar uma base teórica e empírica capaz de consolidar um pensamento crítico e inovador da economia política e da *administração política* contemporâneas e, assim, recuperar aportes teóricos validados nas fontes básicas de análise nos pensamentos de Marx, Kaleck, Keynes e Galbraith, visando, com tudo isso, fazer uma política econômica cumpridora de sua finalidade última, qual seja libertar os povos e garantir o bem-estar da humanidade.

Referências

BAER, Mônica. *O rumo perdido: a crise financeira e fiscal do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade da dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr./ jun. 1985.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 55, n. 6, jun. 2001.

CONTADOR, Cláudio Roberto. O liberalismo moderno como ideal filosófico e político. In: CASTRO, Paulo Tabello de. *A crise do bom patrão*. São Paulo: CEDES; Rio de Janeiro: APEC, s.s. 169 p.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses*: Estado e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Série Os Economistas).

LONGO, Carlos Alberto. *Caminhos para a reforma tributária*. São Paulo: FIPE; Pioneira, 1985.

LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro*: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Polis; Vozes, 1985.

MUNHOZ, Décio Garcia. *Os déficits do setor público brasileiro*: uma avaliação. Brasília: Departamento de Economia da UnB, jul. 1984 (Texto para Discussão Interna, n. 123).

O'CONNOR, James. *USA: a crise fiscal do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001.

TAVARES, Maria da Conceição. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga de; COUTINHO, Renata (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982, 2 v.

WAGNER, Adolph. *Fondements de l'économie politique*. Paris: V. G & E. Brière, 1904. 2 v.



6 | CLUSTER DE EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Jessé Anderson Pinto Machado*

Resumo

Este ensaio discute a importância das práticas de participação da comunidade na formulação de programas de desenvolvimento regional e apresenta uma breve trajetória desse tipo de participação, no Brasil. O texto procura enfatizar o papel dessa participação como geradora do capital social que, ao lado do capital natural, físico, financeiro e humano, pode contribuir decisivamente para o crescimento da economia. Coloca, ainda, como possibilidade para o desenvolvimento regional, a formação de *clusters* de empreendimentos solidários - uma categoria especial de cluster que seria formada por empreendimentos da economia solidária e/ou da economia popular - e sua relação com as agências de desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: Cluster. Participação. Desenvolvimento Regional. Economia Solidária. Capital Social.

Abstract

This paper discusses the importance of community participation in the formulation of regional development programs and presents a brief trajectory of this kind of participation in Brazil. The text highlights the role of community participation as a producer of social capital, which together with natural, physical, financial and human capital can effectively contribute to economical growth. As a regional development possibility, it also proposes the formation of clusters of solidarity enterprises; a special category of clusters formed by enterprises of solidarity economy and/or popular economy and their relationships with local and regional development agencies.

Key words: Cluster. Participation. Regional Development. Solidarity Economy. Social Capital.

* Economista, mestre em Administração Pública (UFBA), professor adjunto da UNEB – Universidade do Estado da Bahia e autor do livro *Projetos Econômicos: uma abordagem prática de elaboração*, editado pela Nobel. E-mail: pepeu1@uol.com.br

Introdução

Desde os anos de 1980 até os dias atuais, se tem presenciado, no Brasil, uma trajetória de estagnação e de baixo crescimento econômico. Coincidentemente, nesse mesmo período, o mundo vem testemunhando uma grande reestruturação da economia, seja nos processos produtivos, seja na formação de grupos de interesse no âmbito das nações, que tem implicado mudanças no papel dos governos e até dos indivíduos. Contudo, isso não justifica a falta de um modelo capaz de inserir o país no rol das nações desenvolvidas, modelo que considere o desenvolvimento, enquanto processo histórico, função do quadro institucional, político e cultural.

Os modelos econômicos de corte neoliberal que foram implementados são criticados por não atenderem às necessidades de emprego, saúde, moradia e educação de grande parte da população brasileira e, nesse sentido, são taxados de excludentes. Por ser apenas um instrumental teórico utilizado para explicar ou conceber determinados aspectos da realidade econômica, o modelo - a depender de como foi formulado - nem sempre capta com propriedade a essência de determinada estrutura, suas relações internas e evolução, bem como os fatores determinantes das mudanças e os caminhos a serem seguidos para manter o equilíbrio e eficiência do sistema produtivo. Talvez o problema do modelo está no fato de que a economia é, ao mesmo tempo, histórica, política e social.

Propostas de redução de juros, renegociação da dívida, depreciação da moeda, redução ou aumento do superávit primário e até da necessidade de estabelecer metas mais flexíveis para a inflação, tornaram-se lugar comum. A cada dia os responsáveis pelo gerenciamento da economia apressam-se em apresentar medidas antinflacionárias que sejam, ao mesmo tempo, capazes de promover o crescimento econômico; mas não anunciam medidas também voltadas para o crescimento do bem-estar social. Não se pode afirmar que esta simultaneidade seja incompatível com a economia de mercado mesmo porque ela existe em países economicamente desenvolvidos; no entanto, algumas questões podem ser levantadas: até que ponto uma economia de mercado, *strictu sensu*, é benéfica para países pobres ou mesmo emergentes? Como promover o crescimento e o desenvolvimento econômico através de modelos que contemplam apenas questões teóricas de economia? Que possibilidades existem de alcançar estes objetivos prescindindo do concurso de atores dos movimentos sociais e de outras parcelas da sociedade civil organizada? Que outras atribuições deveriam ser dadas a determinadas agências de desenvolvimento, inclusive bancos, no sentido de promover a inclusão social da maioria do povo brasileiro? Na tentativa de responder a essas questões, me arriscarei em tecer breves considerações sobre participação e desenvolvimento econômico, participação e capital social, participação comunitária no Brasil, economia solidária, sistemas produtivos locais e cluster de empreendimentos solidários.

Participação e desenvolvimento econômico

As teorias econômicas não pararam de evoluir, desde o lançamento, na segunda metade do século dezoito, de duas importantes obras: *Tableau Économique* e *A Riqueza das Nações*, de Francois Quesnay e Adam Smith, respectivamente. Distintas escolas e correntes do pensamento econômico, todas portadoras de ideologias políticas, foram-se sucedendo ao longo do tempo e configurando um grande mosaico de concepções e modelos teóricos, às vezes conflitantes entre si. Os modelos imaginários de economias, formulados para estudar situações correspondentes ao mundo real sob certos aspectos fundamentais, tornaram-se inócuos porque não contemplaram outras implicações intrincadas da realidade, sobretudo as desta era de globalização. Parece que os esforços em produzir conhecimento econômico não foram suficientes para resolver as questões-chave da economia de mercado, principalmente a justiça distributiva, dado que a maioria das empresas é guiada pela busca incessante de vantagens competitivas, em que a concorrência transforma-se num jogo de soma zero.

Em seu livro *The Stages of Economic Growth*, aqui editado sob o título *Etapas do Desenvolvimento Econômico*, W. W. Rostow refere-se à era do consumo em massa como aquela em que a renda real per capita chega a um ponto em que um maior número de pessoas consegue, na condição de consumidores, ir além das necessidades mínimas de alimentação, habitação e vestuário. Passadas quase cinco décadas desde a primeira edição deste livro, não se pode afirmar que o Brasil já atingiu a era do consumo em massa e nem tampouco quando isso irá acontecer. O país continua possuindo uma das piores distribuições de renda do mundo e um quadro de grande exclusão social que lhe retiram as possibilidades de obter uma posição estratégica para a sua inserção no universo das nações desenvolvidas.

As causas subjacentes a esse quadro de atraso econômico e social podem residir na configuração do Estado brasileiro, no relacionamento entre as diferentes esferas de governo e no relacionamento desses poderes com a sociedade civil, assim como na acentuada dependência do país com relação à economia mundial, particularmente à economia americana, e na relativa perda de autonomia junto aos principais organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento e Banco Interamericano de Desenvolvimento), sediados em Washington. Todas essas razões dificultam a formulação de políticas públicas de desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local.

Ao discorrer sobre a necessidade de participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento local e regional, Bandeira (1999, p. 10) aponta cinco linhas

de argumentação que convergem nessa direção: a primeira fala da necessidade de consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados e compreende os estágios de concepção, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, que dizem respeito a questões de desenvolvimento, tendo em vista ser esta uma forma de assegurar sua eficiência e sua sustentabilidade; a segunda argumentação explicita a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento participativo; a terceira vincula a participação à acumulação de capital social;¹ a quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região; e a quinta, evidencia o papel da participação no processo de formação e da consolidação das identidades regionais, sem as quais torna-se mais difícil a construção entre os atores sociais de consensos básicos necessários para o desenvolvimento.

Segundo este mesmo autor (BANDEIRA, 1999), há consenso sobre a necessidade de revisar as estratégias que tradicionalmente vêm sendo adotadas na formulação de políticas regionais. Tais estratégias, para ele, padecem de problemas de escopo e de estilo, tornando-se necessário o planejamento numa escala mais reduzida (sub-regiões, áreas-programa, áreas de desenvolvimento local), que permitiria a definição de programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional e o envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil na formulação de políticas públicas, evitando as ações formuladas de cima para baixo.

Enfim, a simples formulação e implementação de refinados modelos econômicos não é suficiente para tirar o país do atraso econômico e social, porquanto não favorece a participação da sociedade civil e a articulação de atores sociais nas ações que dizem respeito à promoção do desenvolvimento local e regional.

Trajetórias de participação comunitária no Brasil

Cabe precisar, de início, o que é participação. Segundo afirma Gohn (1987, p. 264), o seu uso, no sentido de participação da sociedade civil, foi fundamentado por Gramsci e por outros teóricos da ciência política, ou a ela articulados, como Tocqueville, Poulantzas, Pizzorno, Hirschman etc. No Brasil, diversos autores, inclusive Gohn, “trabalharam com a categoria da participação enquanto um imperativo nas relações sociais vigentes, como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos” (GOHN, 1987, p. 264).

¹ Conjunto de características da organização social, tais como confiança, normas e sistemas, capaz de contribuir para o aumento da eficiência da sociedade e facilitar as ações coordenadas, bem como o processo de interlocução entre agentes, facilitando as ações coordenadas.

Seja um conceito ou mesmo uma categoria, o certo é que, no âmbito da unidade organizacional, houve um momento, mais precisamente nos últimos anos da década de 1970, em que a gestão participativa virou modismo. Toda gestão administrativa, para ser moderna, tinha de, pelo menos, ser rotulada de participativa.

Na esfera pública, não haveria de ser diferente: a modernização do aparelho estatal passava pelos caminhos da desburocratização, da descentralização administrativa e, inevitavelmente, pelo caminho da participação. Tanto é que “o termo tornou-se um jargão popular, foi apropriado por discursos políticos conservadores e tornou-se referência obrigatória em todo plano, projeto ou política governamental, como sinônimo de descentralização” (GOHN, 1987, p. 264).

A trajetória de participação das comunidades sociais no Brasil começa a ganhar contornos mais definidos a partir dos anos 80, onde

(...) a temática da participação social era um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, denotando dois fenômenos: de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais - novos ou velhos - e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (GOHN, 1987, p. 310).

Nessa mesma época, diversificaram-se os instrumentos institucionais de participação: surgiram os conselhos populares e temáticos, motivados por determinados segmentos da igreja católica e norteados pela idéia de construção de poder das classes populares, ou de empoderamento (*empowerment*) - como quer a literatura mais atualizada -, e os conselhos paritários. Ao final dessa mesma década, participação era uma espécie de requerimento obrigatório em qualquer plano e em qualquer esfera governamental. Para Souza (2001, p. 88), “...transformou-se na palavra mágica de todo projeto de governo local e no *abre-te sésamo* dos financiamentos internacionais.”

Quando organismos financeiros internacionais obrigam os municípios a criar seus conselhos comunitários para liberação de recursos, jogam por terra todo e qualquer esforço no sentido de mobilização e de conscientização política das comunidades e geram um desgaste dos princípios democráticos. Na opinião de Souza (2001, p. 89), muitos desses conselhos “parecem apenas reproduzir o que as regras básicas exigem, eliminando, portanto, as premissas básicas da participação: credibilidade, confiança, transparência, *accountability*, empoderamento etc.”

Essa mesma autora afirma:

(...) apesar de incipientes as pesquisas sobre esses conselhos, existem acusações de controle dos prefeitos sobre os seus membros, aliado a suspeitas de corrupção no uso dos recursos, em especial nos municípios mais pobres e nos setores de educação e saúde, que demandam recursos mais vultosos (SOUZA, 2001, p. 89).

Atitudes dessa natureza fazem com que os cidadãos passem a desconfiar de suas instituições políticas. Segundo Baquero (2001, p. 102), “em média, nos últimos 15 anos, os partidos são avaliados negativamente por mais de 60% da população brasileira.”

O conceito de participação não é o mesmo para todos os atores envolvidos em eventos que se dizem de natureza participativa. Conforme observa Souza (2001, p. 89), sob a ótica da maioria das organizações multilaterais, “a participação é uma forma de transformar os desorganizados em membros de uma sociedade civil que podem influenciar (mas não decidir) questões que os afetem diretamente.” Mantêm-se, assim, inalteradas as relações de poder e os critérios de subordinação.

Segundo Lemieux (1996, p. 661), poucos autores têm estudado de forma sistemática as relações de poder, que envolvem transferências de atribuições de instâncias superiores às instâncias inferiores de governo. Complementando-o, seria o caso de afirmar que faltam também trabalhos sistemáticos sobre relações horizontais de poder, as que se estabelecem entre atores de níveis institucionais hierarquicamente semelhantes.

Participação e capital social

Práticas participativas com vistas ao desenvolvimento regional ainda é algo recente no Brasil e, embora de grande importância, não caminha a passos largos em função, pelo menos, de dois problemas: o primeiro, refere-se ao fato que, diferentemente dos países centrais, aqui ainda se busca formas mais concretas de representação, configurando uma situação típica de países periféricos, onde há um fosso que separa o cidadão do governo, um hiato entre representação e soberania popular, conforme Arato (2002); o segundo, reside nas possibilidades concretas de participação, tendo em vista que grande parte da população é formada de indivíduos econômica e socialmente frágeis, sem educação formal, que teriam, na opinião de Arato (2002, p. 87) “maiores dificuldades de observar, criticar e controlar os representantes eleitos (*accountability* política)”.

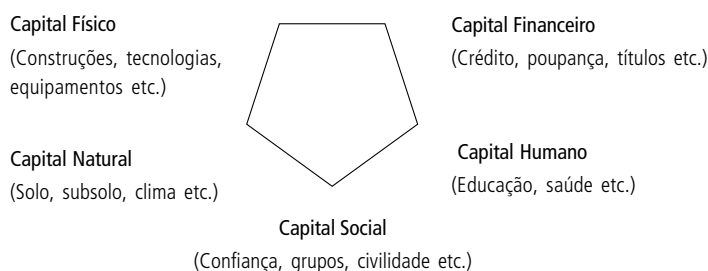
A falta de participação da comunidade na formulação de programas de desenvolvimento “é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos” (BANDEIRA, 1999, p. 11-12). De fato, o aumento da participação comunitária poderia ajudar, em muito, a resolver algumas questões-chave da economia.

Admitindo serem válidas tais afirmações, seria o caso de perguntar por que a participação das comunidades na formulação de programas de desenvolvimento não é mais acentuada? Estaria a comunidade representada apenas pelos

movimentos sociais ou pelo conjunto de todas as instituições sociais presentes na sociedade civil?² A propalada participação tem de ser vista, a meu ver, com alguma reserva, a não ser que seja fruto de uma conquista política da comunidade. Assim, quando o Banco Mundial, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o United Nations Development Programme, elabora guias práticos, para uso de suas equipes técnicas, com o objetivo de que saibam como promover a participação da comunidade na formulação, implementação e avaliação de projetos e programas de desenvolvimento, acaba promovendo muito mais uma forma disfarçada de cooptação.

De acordo com Pavarina (2003, p. 28), Grootaert (1988), do Banco Mundial, menciona o capital social como a quarta categoria de capital na função de produção do crescimento econômico, juntamente com o capital natural, humano, físico e financeiro. Essa importância deve-se também ao fato de “os custos e as dificuldades na obtenção e processamento de informações tornaram o capital social um conceito com utilização crescente nas ferramentas de decisão referentes à oferta de crédito” (LIMA, 2003, p. 77).

De forma gráfica, o estoque de capitais, que condicionam o crescimento das economias, foi representado por Lima (2003, p. 78) da seguinte forma:



Se o capital social é verdadeiramente imprescindível ao processo de crescimento das economias, o que pode ser feito para promover a sua acumulação? Conseguir que atributos como confiança e civilidade, por exemplo, sejam aumentados entre as populações de cidades ou de regiões é possível; difícil é precisar quanto e quando.

O conceito de capital social, definido por Robert Putnam como um conjunto de associações horizontais entre pessoas que cooperam para o benefício mútuo da comunidade, foi ampliado por James Coleman, ao admitir a existência de

² Segundo Dagnino (2000), o conceito de sociedade civil não é bem delimitado: compreende definições abrangentes que incluem tudo o que não é o Estado ou o mercado e definições que restringem o conceito de sociedade civil a formas de vida associativa organizada voltadas para a expressão de interesses da sociedade.

relações verticais caracterizadas por relações hierárquicas e distribuição desigual de poder (LIMA, 2003, p. 79).

Devido às imperfeições típicas da economia de mercado, notadamente as assimetrias de informações que geram atitudes oportunistas por parte dos agentes, seria cabível perguntar se a mesma é incompatível com o processo de formação e acumulação de capital social. A resposta seria provavelmente não. Porém, tornar-se-ia ideal a existência de uma economia que não fosse centrada unicamente no mercado e que fosse capaz de se aproximar do paradigma e do modelo multicêntrico de alocação, proposto por Ramos (1981) em *A nova ciência das organizações*.

Segundo o referido autor, o paradigma paraeconômico “advoga uma sociedade suficientemente diversificada para permitir que seus membros cuidem de tópicos substantivos da vida, na conformidade de seus respectivos critérios intrínsecos e no contexto dos cenários específicos a que esses tópicos pertencem” (RAMOS, 1981, p. 178). A sociedade multicêntrica, concebida por Ramos, é um empreendimento racional que requer planejamento e implementação de um novo tipo de Estado, capaz de formular e praticar diretrizes distributivas de apoio não só aos objetivos que se orientam para o mercado, mas à construção de cenários sociais adequados a atualização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos.

A racionalidade prevalecente nesse tipo de sociedade econômica seria a do tipo substantiva, isto é, a que leva em conta juízos de valor, diferente da que prevalece na economia de mercado, ou seja, a racionalidade técnica ou instrumental, que diz respeito a meios com relação aos fins. Esse tipo de racionalidade chega a ser imperativo nas organizações com fins lucrativos, que atuam no turbulento e competitivo mundo globalizado, sob a égide da ideologia neoliberal.

Diante de tal contexto, não parece fácil alimentar previsões animadoras quanto às possibilidades de crescimento da participação das comunidades no esforço de desenvolvimento regional. Tal assertiva pode ser corroborada por Baquero (2001, p. 104) que, ao abordar o tema *cultura participativa no Brasil contemporâneo*, diz

Não é surpreendente, por exemplo, a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, que vá além do simples ato de votar. Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação.

A discussão sobre a importância da participação da comunidade e do capital social no processo de desenvolvimento econômico regional e local teve, até aqui, objetivo problematizante. Discutiremos, agora, de forma sucinta, os conceitos de terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular, tendo em vista que, em muitos casos, são empregados de forma inadequada.

Terceiro Setor

Terceiro setor é um conceito relativamente novo nas ciências sociais. Na maioria das vezes é compreendido como sinônimo de ONG (Organização Não-Governamental). Foi criado nos Estados Unidos, na década de 1970, e passou a ser utilizado no Brasil por volta dos anos 90. De acordo com Rodrigues (apud FERNANDES, 2003, p. 5), “por terceiro setor entende-se a sociedade civil que se organiza e busca soluções próprias para suas necessidades e problemas, fora da lógica do Estado e do mercado”.

Segundo Roesch (2003, p. 2), não há consenso sobre o que significa *terceiro setor*, nem mesmo acordo sobre a sua composição: compreende uma série de organizações diferenciadas. Para Salamon e Anheier (apud ROESCH, 2003, p. 2), os pares conceituais, setor público e setor privado/ Estado e mercado, são aceitos como dotados de significado claro, ao passo que para o terceiro setor não há concordância.

Na opinião de França (2002, p. 10), “o termo terceiro setor é herdeiro de uma tradição anglo-saxônica, particularmente impregnada pela idéia de filantropia”. Um conceito mais abrangente, ou mais filosófico, de terceiro setor é apresentado por Laville (apud FRANÇA, 2002, p. 11), para o qual a sua existência residiria no fracasso do mercado em reduzir as assimetrias informacionais e, ainda, na falência do Estado em satisfazer as demandas minoritárias. Ressalta França (2002, p. 11) que

(...) essa argumentação é desenvolvida sobretudo por economistas de inspiração neoclássica, cujos pressupostos representam o suporte fundamental de uma visão liberal em economia. Nessa perspectiva, o terceiro setor aparece como uma esfera compartimentada, suplementar, vis-à-vis do Estado e do mercado. Ele é, portanto, considerado um setor à parte, que viria se ajustar funcionalmente como às duas formas históricas que constituem o Estado e o mercado. É, portanto, nessa perspectiva de interpretação, que o termo terceiro setor aparece em alguns casos como justificação ideológica do desengajamento do Estado em termos de ação pública.

Para Roesch (2003, p. 2), “a variedade de denominações para organizações do terceiro setor dificulta a sua classificação e o desenvolvimento de estudos comparativos.” Neste ensaio, as organizações solidárias não serão entendidas como participantes do terceiro setor, pelo fato de que são organizações que atuam na maioria das vezes de acordo com as leis do mercado.

Economia solidária, economia popular e informalidade

Há uma sutil distinção entre o conceito de economia solidária e o conceito de economia social. De acordo com França (2002, p. 13), a economia social surge na Europa a partir de experiências associativistas ocorridas na primeira metade

do século XIX, principalmente o movimento associativista operário. São movimentos influenciados pelas idéias de ajuda mútua, cooperação e associação de resistência à superexploração do trabalho no bojo do capitalismo nascente. Afirma ainda: esse tipo de economia - que compreende o universo das cooperativas, organizações mutualistas, fundações e outras associações de grande porte – possuía, em seu início, um forte viés de transformação social, passando posteriormente por um processo de institucionalização ao ter, cada vez mais, as suas ações reconhecidas pelos poderes públicos. Para este autor, a economia solidária estabelece um contraponto à economia social no tocante à dimensão política na sua ação, podendo ser definida como “experiências que se apóiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo ainda para a afirmação de ideais de cidadania”.

Segundo Gaiger (1999, p. 41),

(...) o êxito dos empreendimentos econômicos solidários está vinculado a circunstâncias e fatores, cujo efeito positivo decorre proporcionalmente do caráter socialmente cooperativo por eles incorporado. (...) o solidarismo e a cooperação no trabalho, uma vez assegurados, propiciam fatores particulares de eficiência, funcionando então como vetores específicos de viabilidade e competitividade dos empreendimentos.

O referido autor salienta que o solidarismo empreendedor deve apresentar, simultaneamente, idealismo, realismo, espírito solidário e espírito empresarial. De fato, não se deve imaginar que os empreendimentos da economia devem prescindir do espírito empresarial expresso em critérios de gerenciamento, planejamento, capacitação, eficiência e viabilidade econômica.

Parece correto afirmar que a economia solidária nasce como fruto da debilidade da economia de mercado e do Estado em garantir, pelo menos, alto nível de produto agregado e alto nível de emprego ou em decorrência do surgimento de um novo paradigma tecnoeconômico.³ Na minha opinião, estes dois motivos são os mesmos que justificariam, atualmente, a sua existência e o seu crescimento como uma solução para amenizar o grave problema de exclusão social. Doravante, os termos economia social e economia solidária serão empregados indistintamente.

A *economia popular* é formada de empreendimentos econômicos solidários que apresentam reciprocidade de interesses e obrigações, responsabilidade mútua ou interesse comum; nesse sentido, a economia popular é, também, economia solidária. As atividades da economia popular não implicam necessariamente a informalidade, até porque podem e devem ser formalmente

³ Série de combinações viáveis de inovações técnicas, organizacionais e institucionais que permeiam e alteram o comportamento da economia (FERRAZ; LASTRES, apud VISCONTI, 2001).

constituídas; porém, como no setor informal, operam com baixo nível de produtividade e constituem uma alternativa de emprego para uma população urbana em crescimento acelerado.

O termo *informalidade* nem sempre é bem compreendido. Do ponto de vista da etimologia vem a ser o contrário da formalidade, vista como um conjunto de coisas e condições necessárias para a validade de certos atos. O termo *setor informal* foi criado e difundido pela Organização Internacional do Trabalho a partir do lançamento, em 1969, do programa mundial de emprego. A informalidade⁴ compreenderia, portanto, um conjunto de características como propriedade familiar do estabelecimento, quantidade de recursos próprios e pequena escala de produção, dentre outros. Segundo Tokman e Souza (1976; 1978, apud CACCIAMALI, 2000), o PREALC (Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe) acrescenta a particularidade de atividades não organizadas, juridicamente ou em suas relações capital-trabalho. Na opinião de Cacciamali (2000), dentre as distinções supra mencionadas, “sobressai o fato de o detentor do negócio exercer, simultaneamente, as funções de patrão e empregado e de não existir separação entre as atividades de gestão e de produção.

Cabe salientar que as atividades da economia popular e solidária, em alguns casos, apresentam uma ou mais características do setor informal, sem que a ele pertença. O cluster de empreendimentos solidários, conforme será visto adiante, não pertence ao setor informal da economia.

Cluster de empreendimentos solidários

Torna-se recorrente, nas discussões teóricas sobre localização industrial, o uso do termo *economias de aglomeração*, enquanto fator econômico e técnico condicionante da escolha locacional. Tais economias decorrem, sobretudo, da concentração geográfica de empresas e instituições, que possibilita reduções nos custos de implantação e operacionalização das unidades industriais obtidas na utilização de uma infra-estrutura de serviços públicos e privados. Nesse sentido, a criação de distritos industriais pela administração pública é utilizada como estratégia de atração de investimentos.

O fenômeno de concentração geográfica de empresas foi estudado por diversos autores, sob diferentes denominações, sendo as mais usuais: cluster, sistemas industriais localizados, distritos industriais, aglomerados e agrupamentos (MACHADO, 2003, p. 2) e, também, Arranjo Produtivo Local (APL).

Para Galvão (2000, p. 8), cluster é um conceito mais amplo do que o conceito de distrito industrial porque compreende todo o tipo de aglomeração de

⁴ Ver Cacciamali (2000).

atividades geograficamente concentradas e setorialmente especializadas, qualquer que seja o tamanho e a natureza das unidades produtivas. Para este autor, o fenômeno de concentração geográfica de atividades produtivas associado à idéia de cluster passou a ser considerado como um poderoso instrumento, tanto para a revitalização de áreas geográficas deprimidas, com forte tradição industrial em países desenvolvidos, quanto para o desenvolvimento de nações economicamente atrasadas.

Convém salientar que um *cluster* não pode ser entendido como uma simples aglomeração de empresas: torna-se necessário a existência de outros atores, que devem interagir no sentido de gerar um efeito sinérgico capaz de propiciar vantagens competitivas que, de outra forma, não seriam obtidas. Na opinião de Telles (2002, p. 18), “o mais importante para a caracterização do cluster será a relação entre as firmas e a relação entre elas e o governo, a universidade e outras instituições relacionadas”.

Enquanto arranjo produtivo local, o *cluster* pressupõe a inclusão de “fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que provêem educação, informação, conhecimento e/ou apoio técnico” (PUGA, 2003, p. 8). A existência de um capital social é apontada por este mesmo autor como uma característica relevante de arranjos dessa natureza.

As alterações ocorridas nos cenários mundiais, nas últimas décadas, têm implicado fortes mudanças nos processos de reestruturação produtiva que, na opinião de Galvão (2000, p. 8), “vêm obrigando os formuladores de política a buscar novas concepções de intervenção pública nos espaços regionais, com vistas ao enfrentamento, em novas bases, dos desafios do desenvolvimento regional”.

Entretanto, deve-se ressaltar o fato de que, no Brasil, tais desafios poderão ser enfrentados diante de contextos de crescimento econômico sustentado e de abertura econômica, bem como de crescimento econômico instável e não sustentado, assim descritos, segundo Porto e Régner (2003, p. 139/159): no primeiro, consolida-se um “projeto político de orientação social-liberal (...) enfatizando uma orientação reguladora no campo econômico e indutora nas áreas regional, social e ambiental, nas quais a ação dos mercados é insuficiente ou inadequada”. No segundo, consolida-se “um projeto de orientação liberal e intensifica-se a reestruturação do Estado na direção de torná-lo restrito às atividades indelegáveis, à abertura econômica ao exterior e à modernização da economia brasileira”.

Qualquer que seja o cenário imaginado, o certo é que dificilmente desaparecerão as imperfeições do mercado e, portanto, novos arranjos institucionais precisam ser descobertos e implementados para as diminuir.

Neste ensaio, cluster será entendido como “uma forma de concentração geográfica e setorial, geralmente de pequenas e médias empresas que mantêm um relacionamento sistemático entre si, e que possibilitam que estas firmas sejam mais competitivas” (TELLES, 2002, p. 18). Vale ressaltar: (1) as empresas que o compõe não precisam ser necessariamente de base tecnológica, podendo ser empresas que fabricam produtos tradicionais de baixo nível tecnológico; (2) pode surgir como uma aglomeração espontânea de empresas ou de forma induzida por políticas públicas.

Pretendo discutir, agora, enquanto *insight*, a possibilidade de constituição de *clusters de empreendimentos solidários*. Essa idéia deve estar articulada ao conceito de *eficiência coletiva*, formulado por Schmitz (apud TELLES, 2002, p. 18), ou seja, a vantagem competitiva que vem das externalidades de ação conjunta.

Cluster de empreendimentos solidários seria, portanto, uma espécie de arranjo produtivo local, com as seguintes características: 1) é formado por empreendimentos da economia solidária ou da economia popular, de mesma natureza ou não; 2) requer a existência de interação com órgãos públicos e privados e com organizações do terceiro setor; 3) tem como objetivo primordial a inclusão social de segmentos populacionais, principalmente os de baixa renda; 4) possui tratamento fiscal e tributário diferenciado, bem como facilidade de acesso a crédito bancário; 5) funciona como instrumento de apoio à construção plena da cidadania.

Pensar ‘cluster de empreendimentos solidários’ é refletir sobre os seguintes desafios que os formuladores de políticas públicas terão de enfrentar: esgotamento da utilização proveitosa de mecanismos de desenvolvimento regional, assentados na concessão indiscriminada de incentivos fiscais e financeiros; mudanças profundas nos processos de reestruturação produtiva; emergência de novos paradigmas tecnológicos; e globalização na natureza dos processos.

Em diversos países, pequenas e médias empresas têm-se aglomerado em certos locais ou regiões (Piemonte Italiano e Sul da Índia, por exemplo) e desenvolvido uma série de relações sociais que têm por base a complementaridade, a interdependência e a cooperação.

Para Galvão (2000, p. 7), o sucesso desses clusters se dá principalmente pelo fato de estarem organizados em redes e por desenvolverem sistemas complexos de integração, com a predominância entre as firmas de esquemas de cooperação, solidariedade e coesão e valorização do esforço coletivo. Segundo este mesmo autor, esses processos trariam como resultado “a materialização de uma eficiência coletiva, decorrente das externalidades geradas pela ação conjunta, propiciando uma maior competitividade das empresas, em comparação com firmas que atuam isoladamente no mercado” (GALVÃO, 2000, p. 7).

Cabe considerar que os arranjos produtivos locais (ou *clusters*) não constituem uma novidade. Baseado em dados de emprego e estabelecimentos, extraídos da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), Puga (2003, p. 16) identificou 193 APLs em 152 microrregiões. No Nordeste, a maioria dos APLs estava no setor agropecuário, com predominância daqueles voltados para o cultivo de uvas e de outras frutas. Dos 15 APLs nordestinos identificados, 7 estavam situados na Bahia, onde o Sebrae vem desenvolvendo e apoiando alguns arranjos produtivos locais em certas regiões do Estado, com destaque para os APLs do mel, turismo, floricultura e ovinocaprinocultura.

Um arranjo produtivo local é caracterizado pela existência da aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal. Nesse sentido, guarda grande diferença em relação ao que seria um cluster de empreendimentos solidários, porque este compreenderia um certo número de empreendimentos mesmo que de diversos ramos, contanto que operassem mediante critérios de solidariedade.

Considerações finais

Um cluster de empreendimentos solidários não seria necessariamente um conjunto de cooperativas; seria, sobretudo, um conjunto de empreendimentos da economia popular e solidária, de mesmo ramo ou de variados ramos, em que a participação é condição fundamental para o seu sucesso, tendo em vista que o seu funcionamento dependerá da criação de uma eficiente matriz institucional onde os diversos atores, sejam do Estado, do mercado ou do terceiro setor, possuam canais abertos de interlocução para que haja, simultaneamente, idealismo, realismo, espírito solidário, planejamento, capacitação, eficiência e também espírito empresarial.

Conforme foi anteriormente salientado, um dos entraves ao crescimento econômico e ao desenvolvimento regional, no Brasil, reside na baixa capacidade de participação de segmentos importantes da sociedade civil na concepção, implementação e avaliação de programas e projetos específicos que lhe afeta diretamente, bem como no baixo estoque de capital social. A diversificação dos instrumentos institucionais de participação, verificada a partir dos anos de 1980, não contribuiu efetivamente para a construção de poder das classes populares porque mantiveram-se inalteradas as relações de poder e os critérios de subordinação.

O sucesso desse tipo de arranjo produtivo estaria na dependência de substanciais mudanças no modo de regulação da economia, a exemplo do que já ocorre desde os anos 90 na Europa e, hoje em dia, na Itália e Portugal, onde foram criadas leis especiais em reconhecimento da empresa social. O crescimento de importância das atividades econômicas associativas e o aparecimento da temática da empresa social nos países da União Européia, nos últimos 15 anos

do século passado, são ressaltados por Laville (2002, p. 32), para o qual a associação tornar-se-ia uma figura da empresa social, que não é pública nem privada com fins lucrativos.

Talvez seja o caso de criar no Brasil uma legislação especial, capaz de favorecer a abertura e o funcionamento de empreendimentos solidários organizados como cluster, que seriam importantes enquanto instituição geradora de trabalho e renda, além de poder apresentar vantagens competitivas, haja vista que, enquanto fruto de ação coletiva, pode funcionar também no sentido de reduzir custos de transação - conforme concebidos pela nova economia institucional -, se for capaz de evitar ou mesmo diminuir as assimetrias da informação que propiciam comportamento oportunista entre agentes.

Referências

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 55-56, 2002.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 630). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2003.

BAQUERO, Marcelo. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. *Revista Economia e Sociedade*, São Paulo, n. 14, 2000.

DAGNINO, Evelina. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

FERNANDES, Karina Ribeiro. A constituição de redes organizacionais como nova forma de gestão das organizações do terceiro setor. *Revista Integração*. Disponível em: <<http://integração.fgvsp.br/administrando.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2004.

FRANÇA, Genauto Carvalho. Terceiro Setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 1, jun. 2002.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Clusters e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000.

GAIGER, Luiz Inácio. Significados e tendências da economia solidária. *Sindicalismo e Economia Solidária*, São Paulo, CUT, dez. 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1987.

LAVILLE, Jean-Louis. Fato associativo e economia solidária. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 1, jun. 2002.

LEMIEUX, Vincent. L'analyse politique de la décentralisation. *Canadian Journal of Political Science*, Revue canadien de science politique, v. 29, n. 4, dez. 1996.

LIMA, Roberto Arruda de Souza. *Informação, capital social e mercado de crédito rural*. 2003. 124 f. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

MACHADO, Solange Aparecida. *Dinâmica dos arranjos produtivos locais: um estudo de caso em Santa Gertrudes, a nova capital da cerâmica brasileira*. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 30 mai. 2004.

MANCE, Euclides André. Redes de trocas e cadeias produtivas - limites e alternativas. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 1, jun. 2002.

PAVARINA, Paula Regina de J. Pinsetta. *Desenvolvimento, crescimento econômico e o capital social do estado de São Paulo*. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 15 mai. 2004.

PORTO, Cláudio; RÉGNIER, Karia. *O ensino superior no mundo e no Brasil - condicionantes e cenários para o horizonte 2003-2025: uma abordagem exploratória*. Disponível em: <<http://www.sintestrn.com.br/noticias-reforma.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2004.

PUGA, Fernandes Pimentel. *Alternativas de apoio a MPES localizadas em arranjos produtivos locais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. (Textos Para Discussão, n. 99). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2004.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. Gestão de ONGs - Rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a sua diversidade. *Revista Integração*. Disponível em: <<http://integração.fgvsp.br/administrando.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2003.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

TELLES, Luciana Oliveira. *Clusters e a indústria ligada à rede de saúde em Ribeirão Preto*. 2002. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 15 mar. 2004.

VISCONTI, Gabriel Rangel. Arranjos cooperativos e o novo paradigma tecnoeconômico. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, dez. 2001.

7

CAPACIDADE INOVATIVA E DEMANDAS TECNOLÓGICAS DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: UM ESTUDO DE CASO DO APL DE FLORES EM MARACÁS, BAHIA

Francisco Uchoa Passos*

Camila Carneiro Dias**

Rossine Cerqueira da Cruz***

Armando Alberto da Costa Neto****

Fernanda Nascimento Santos*****

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa com os agentes diretamente envolvidos no arranjo produtivo de flores localizado no município de Maracás, Bahia. O objetivo da investigação foi avaliar a capacitação inovativa e tecnológica do referido arranjo; identificar restrições ao seu desenvolvimento, caracterizadas como demandas tecnológicas não atendidas; e, por fim, propor sugestões para acelerar a viabilização do arranjo. Adicionalmente, são apresentadas informações acerca de dois outros eixos de análise, interdependentes e complementares: identificação das articulações entre as empresas do arranjo (relações horizontais) e identificação das ações de governança do arranjo (relações verticais).

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais. Inovação localizada. Demandas tecnológicas. Floricultura.

Abstract

This paper presents the results of a research conducted with the agents directly involved in the productive flower arrangement in the municipality of Maracás, Bahia. Its aim was to evaluate the innovative and technological capacity building of the referred adjustment, identify the restriction to its development,

* Dr. em Administração (FEA-USP) e Professor da Unifacs. E-mail: francisco.passos@unifacs.br

** Mestre em Administração (NPGA-UFBA), Pesquisadora do IEL e Professora da Unifacs e da FSBA. E-mail: camila@camiladias.com

*** Dr. em Administração (UNICAMP) e Professor da UEFS. E-mail: rossine.cruz@uol.com.br

**** Dr. em Administração (NPGA-UFBA), Superintendente do IEL-BA, Professor da Unifacs e da UEFS. E-mail: costa@fieb.org.br

***** Estagiária do IEL, Graduanda em Administração (UNEB). E-mail: fernandan@fieb.org.br

characterized as non-supplied technological demands; and finally propose suggestions to speed up the arrangement feasibility. Moreover, interdependent and complementary information on the two focus of analysis, namely: the identification of the articulations between the companies (horizontal links) and the identification of the governance actions (vertical links).

Key words: Clusters. Innovation. Technological gaps. Agribusiness. Flowers.

Introdução

Entre os poucos consensos estabelecidos no intenso debate que tenta compreender o atual processo de globalização, encontra-se o fato que a inovação e o conhecimento são os principais fatores que definem a competitividade e o desenvolvimento de nações, regiões, setores, empresas e, até, indivíduos. Esse novo paradigma tecnológico e produtivo está apoiado nas modernas tecnologias de comunicação e informação, que “anulam o espaço através do tempo” (HARVEY apud ALBAGLI, 1999). Por outro lado, a partir do potencial integrativo do novo padrão tecnológico, o local redefine-se, ganhando em densidade comunicacional, informacional e técnica.

Sobre essa nova realidade, as opiniões se dividem: para alguns, o local vem tornando-se “fantasmagórico”, desprovido de um significado próprio e fortemente condicionado pelas influências externas (LASTRES; CASSIOLATO, 1999); para outros, no entanto, o local constitui suporte e condição para relações globais – é nele que a globalização se expressa concretamente e assume suas especificidades.

Nesse último bloco, incluem-se as teses que consideram que a dimensão local é um fator determinante da capacidade inovativa e que destacam os Arranjos Produtivos Locais (APLs) como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento regional. Ao propiciar a disseminação do conhecimento tácito (não codificado), estimular o aprendizado interativo e a capacidade de inovação de uma rede de agentes, tais arranjos constituir-se-iam em uma alternativa viável e importante de desenvolvimento econômico.

Entretanto, para enriquecer o debate com resultados empíricos sobre os reais benefícios/prejuízos, tanto para a população como para as firmas, advindos da formação de ambientes produtivos desta natureza - principalmente para os casos de economias periféricas como a brasileira - faz-se necessária a realização de pesquisas para uma melhor compreensão das dinâmicas inovativas de arranjos produtivos locais já instalados, bem como para a avaliação das lacunas e possibilidades de conglomerados de firmas considerados arranjos produtivos potenciais.

Isto posto, este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada, entre março e abril de 2004, com os agentes diretamente envolvidos no arranjo

produtivo de flores localizado no município de Maracás, Bahia: produtores, Prefeitura Municipal e Governo do Estado da Bahia. O objetivo da investigação foi avaliar a capacitação inovativa e tecnológica do referido arranjo; identificar restrições ao seu desenvolvimento, caracterizadas como demandas tecnológicas não atendidas; e, por fim, propor sugestões para acelerar a viabilização do arranjo. Adicionalmente, são apresentadas informações acerca de dois outros eixos de análise, interdependentes e complementares: identificação das articulações entre as empresas do arranjo (relações horizontais) e identificação das ações de governança do arranjo (relações verticais).

Cumpra observar que este trabalho empírico faz parte de um estudo mais amplo, voltado para a estruturação da Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais, a ser constituída por órgãos das secretarias de Estado do governo da Bahia envolvidas com o desenvolvimento econômico local, juntamente com entidades locais do sistema CNI (Confederação Nacional da Indústria).

Além desta introdução, o presente artigo estrutura-se do modo a seguir descrito: a próxima seção dedica-se a uma breve revisão da literatura referente à dimensão local do desenvolvimento econômico e da inovação tecnológica, utilizando o arranjo produtivo local como instrumento; a 3ª seção descreve os procedimentos metodológicos adotados para a condução do estudo de caso; a 4ª seção apresenta, especificamente, uma caracterização geral do arranjo produtivo investigado; na 5ª seção, são discutidos os resultados da análise da capacitação inovativa do APL de Flores de Maracás, com ênfase no dimensionamento da competência tecnológica existente e das demandas tecnológicas não atendidas; a 6ª seção descreve as articulações entre as empresas do arranjo, tanto aquelas efetivamente praticadas, quanto aquelas que, embora ainda não praticadas, são tidas como necessárias ao seu fortalecimento; na 7ª seção são descritas as primeiras iniciativas tomadas em direção ao estabelecimento de formas de governança, bem como são caracterizadas as ações de governança vistas como necessárias ao arranjo produtivo; e, finalmente, na 8ª seção, apresentam-se as últimas considerações dos autores quanto às potencialidades do arranjo estudado e aponta-se na direção da eliminação dos seus *gaps* de capacitação tecnológica.

Aporte teórico

O *mainstream* da teoria econômica sempre apresentou dificuldades em analisar o processo inovativo. Entretanto, mais recentemente, diversas foram as contribuições da literatura que se propuseram a discutir o caráter localizado do desenvolvimento econômico e tecnológico, assim como sua relevância. Tais referências, cuja produção pode ser identificada principalmente a partir da década de 80, buscam compreender o papel relevante do território para a compreensão do processo inovativo nas empresas, regiões e países.

De forma geral, observa-se que as contribuições sobre a questão da dimensão local da inovação partem de diferentes grupos de autores que adotam variadas linhas de pensamento, não só econômico, mas também geopolítico, sociológico e histórico, entre outros. Como decorrência, verifica-se um variado número de enfoques, terminologias e formas de analisar a capacidade de arranjos locais de empresas produzirem inovação tecnológica e desenvolvimento econômico.

A fase atual do desenvolvimento capitalista, de “economia baseada no conhecimento” ou, alternativamente, de “economia do aprendizado” (LASTRES; CASSIOLATO, 1999, 2003), passa a ser vista em estreita relação com o território geográfico. A “economia baseada no conhecimento” é caracterizada por um ambiente competitivo intensivo em informação, globalizado, produtiva e financeiramente, e liberalizado comercialmente. Ocorre que o conhecimento e os processos de aprendizagem e de construção de competências a ele relacionados - na medida em que são processos essencialmente *iterativos* e *tácitos*, ou seja, incorporados em pessoas, organizações e relacionamentos - são influenciados pelo território localizado.

A partir deste entendimento, disseminou-se uma vertente de estudos que se propõem a investigar as relações inter-firmas imersas no ambiente localizado, ou seja, no sistema de produção local ou *cluster*. Genericamente, *clusters*, ou sistemas locais de produção, podem ser definidos como uma concentração setorial e espacial de firmas (SCHMITZ; NADVI, 1999). Este conceito vem sendo ampliado para incorporar outros elementos, como as relações de cooperação, o grau de especialização e um ambiente institucional voltado para dar suporte ao desenvolvimento do *cluster*.

Independentemente da forma que o *cluster* assuma, é amplamente reconhecido que esta organização da produção no espaço tem auxiliado empresas dos mais variados tamanhos - e, particularmente, as pequenas e médias empresas - a superarem barreiras ao seu crescimento. Isto se daria pela articulação entre economias externas - resultado imediato da aglomeração espacial - e pela ação conjunta dentro do próprio *cluster* - resultado do desenvolvimento de redes de cooperação, levando a ganhos de eficiência coletiva (CROCCO et al, 2003).

Através de redes horizontais, as firmas poderiam, coletivamente, atingir economias de escala acima da capacidade individual de cada empresa; realizar compras conjuntas de insumos; atingir uma escala ótima no uso da maquinaria; realizar *marketing* conjunto; e combinar suas capacidades de produção para atender pedidos de grande escala. Através de redes verticais, por outro lado, as firmas poderiam especializar-se no seu *core business* e dar lugar a uma divisão externa do trabalho, porém interna ao local, através da interação entre usuários e produtores.

Os *clusters*, ou *sistemas de produção local*, têm sido vistos como um modo de se contrapor ao caráter específico do desenvolvimento da periferia capitalista.

Esse caráter foi assim resumido por Crocco et al (2003): (a) as capacitações inovativas são, via de regra, inferiores às dos países desenvolvidos; (b) o ambiente organizacional é aberto e passivo – ou seja, as funções estratégicas primordiais são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase exclusivamente produtiva; (c) o ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e permeado por constrangimentos estruturais; e (d) o entorno destes sistemas é basicamente de subsistência, a densidade urbana é limitada, o nível de renda *per capita* é baixo, os níveis educacionais são baixos, a complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano é limitado e a imersão social é frágil. Tais características são, de imediato, constatadas em aglomerados produtivos observados no nordeste brasileiro, particularmente no estado da Bahia.

Os clusters configuram, pois, uma tentativa de desenhar uma maneira alternativa de superar as restrições acima mencionadas e promover a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico local. Neste sentido, um grupo de autores e instituições do país (SEBRAE, 2003; LASTRES; CASSIOLATO, 2003) vem adotando o termo geral *arranjos produtivos locais* (APLs) para definir aqueles sistemas de produção local.

Em alguns países da periferia capitalista encontram-se, hoje, algumas formas de arranjos produtivos locais organizados de modo incipiente. A maior parte deles assume características de arranjos informais. *Arranjos produtivos informais* são compostos, geralmente, por pequenas e médias empresas, cujo nível tecnológico é baixo em relação à fronteira da indústria e cuja capacidade de gestão é precária. Além disso, a força de trabalho possui baixo nível de qualificação e é desprovida de meios contínuos de aprendizagem. Nesses arranjos, a coordenação e as redes de ligações interfirmas são pouco evoluídas, predominando a competição predatória, o baixo nível de confiança entre os agentes e o pouco compartilhamento de informações.

Segundo Crocco et al (2003), mesmo em suas formas mais incompletas, os arranjos produtivos têm impactos positivos sobre o desempenho das firmas, notadamente as pequenas e médias, e sobre a geração de empregos. Por isso, tais arranjos têm sido considerados uma importante forma de promover o desenvolvimento tecnológico, econômico e regional.

A literatura contemporânea, de economia industrial e economia regional, é repleta de estudos de caso sobre arranjos produtivos locais. Entretanto, parte considerável dos estudos empíricos se concentram em análises de arranjos já amplamente conhecidos, realizando uma avaliação *ex post* das características destes arranjos e suas contribuições para o desenvolvimento local/regional/nacional. Em contraste, raros são os estudos que procuram (ou são capazes de) identificar, especificamente, a capacitação inovativa e tecnológica de arranjos

em formação, descrevendo seu potencial de aprendizagem e as lacunas ou demandas de capacitação tecnológica ainda não atendidas.

Do ponto de vista da elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e regional, esta lacuna é grave, pois transformar as potencialidades de um determinado arranjo em condições de competitividade real passa, obrigatoriamente, pela identificação e eliminação dos seus *gaps* de capacitação tecnológica. Pelo exposto, evidencia-se a importância de se realizar estudos que ajudem os gestores de políticas de desenvolvimento tecnológico a identificar as competências, bem como as demandas tecnológicas não atendidas em aglomerados de empresas que possam atuar como Arranjos Produtivos Locais. Nesse sentido, considera-se como demandas tecnológicas quaisquer necessidades de conhecimentos e tecnologias que possam aprimorar a qualidade dos produtos, a eficiência produtiva, a competitividade, a sustentabilidade e a equidade de benefícios entre os integrantes do arranjo (NARAYAN, 2001; CASTRO; LIMA; FREITAS FILHO, 1999).

Procedimentos metodológicos

A estratégia de pesquisa utilizada para a avaliação das competências e das lacunas de capacitação tecnológica do arranjo produtivo local de flores baseou-se no método do estudo de caso único. Para a construção do conceito operacional de APL, utilizado nas observações empíricas deste e de outros arranjos na Bahia, os autores consideraram as seguintes características, nem todas presentes simultaneamente: (a) existência de um aglomerado de empresas ou de produtores individuais ou familiares; (b) atuação em um determinado território, que não necessariamente corresponda a uma divisão política do Estado; (c) ocorrência de alguma especialização produtiva; (d) possibilidade (real ou potencial) de articulações interfirmas (ou interprodutores), com vistas à consecução de determinados objetivos comuns, pela via da cooperação; e (e) possibilidade de articulações do aglomerado inteiro com certos atores externos que possam facilitar a consecução dos objetivos de cooperação entre as unidades produtivas.

No interior desta moldura de características, considerou-se que três tipos básicos de aglomerados de unidades produtivas poderiam ser identificados no estudo empírico:

1. Aglomerados em que as unidades produtivas atingem os objetivos comuns do arranjo por intermédio, principalmente de relações horizontais de complementaridade interfirma. São aglomerações de pequenas e médias empresas, ou de pequenos produtores que cooperam entre si, com diversas formas de relações horizontais, tais como divisão de tarefas, treinamentos coletivos, comercialização e outros esforços conjuntos, podendo utilizar, ou não, serviços de terceiros, assim como trabalhos de ateliês familiares;

2. Aglomerados em que as unidades produtivas somente atingem os objetivos comuns do arranjo se contarem com o incentivo de uma empresa-âncora interessada no arranjo. Trata-se de tipos variados de redes de subcontratação, formados por uma grande empresa (âncora), que lidera e coordena ações de fornecedores a montante ou compradores a jusante na cadeia produtiva, em seus diversos estágios, visando um objetivo determinado, de interesse para ambas as partes; e

3. Aglomerados intensivos em tecnologia, que dependem de vínculos com uma instituição de pesquisa líder, a qual identifica e direciona atividades de pesquisa, desenvolvimento e engenharia (P&D&E) para a viabilização do arranjo a partir de sua competência tecnológica.

Os resultados das observações de campo mostraram, como se verá adiante, que o APL de Floricultura de Maracás não se enquadra, a rigor, em qualquer dos três tipos “puros” de APLs acima descritos. Na verdade, a pulverização dos pequenos produtores, sob o comando único da Prefeitura local, aproxima aquele APL das características de uma cooperativa comunitária, em que as decisões partem de um só ator de governança.

A pesquisa de campo alimentou-se da coleta de alguns dados secundários (SEBRAE, 2003, 2004; SEAGRI/SECOMP, 1999; PREFEITURA DE MARACÁS, [200-]) e, principalmente, de dados primários, sendo estes últimos colhidos por métodos de pesquisa qualitativa: visitas de campo com observação não-participante e entrevistas em profundidade com os principais atores integrantes do arranjo investigado. Os dados primários foram obtidos entre março e abril de 2004 e entre os entrevistados estavam: o presidente da Associação Baiana de Floricultura, ASBAFLOR, Sr. Paulo Roberto Campos Araújo; o Secretário Municipal de Produção, Agricultura, Indústria e Comércio da Prefeitura de Maracás, Sr. Edvaldo Fontes; a Engenharia Andréia Scherer – técnica da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI).

Caracterização do Arranjo Produtivo Local de floricultura em Maracás

Há cerca de quatro anos vem sendo desenvolvida, na cidade de Maracás, uma experiência contínua de produção de flores subtropicais, que tem potencial para redirecionar a economia do município para uma forma menos tradicional de produção, com destacada ocupação de mão-de-obra e mais equidade de participação nos resultados.

Maracás está localizada na zona fisiográfica de Jequié, junto à nascente do rio Jiquiriçá, a 93 km daquele município e a 367 km de Salvador, na região de planejamento Sudoeste do estado da Bahia. Com uma área territorial de 2.560

km², Maracás é ocupada por 31.683 habitantes (IBGE, 2000) e tem tido o desenvolvimento de sua economia historicamente dependente da agropecuária tradicional da região, marcada por sucessivos ciclos de monocultura que, nos últimos tempos, priorizaram, alternadamente, a mamona, o gado bovino e o café. Embora incluído no chamado polígono das secas, o município de Maracás está numa microrregião com altitude que varia entre 900 e 1.000 metros acima do nível do mar, possuindo clima ameno e adequado ao cultivo de espécies vegetais subtropicais. O reconhecimento dessa vocação natural e o recente declínio do ciclo de monocultura do café na região concorreram para a busca de saídas para o desenvolvimento local.

Uma alternativa encontrada pelo Poder Municipal foi a implantação, naquela cidade, de um projeto socioeconômico integrado de produção de flores subtropicais, que conta hoje com a participação das seguintes unidades produtivas: 160 pequenos produtores rurais e suas famílias, reunidos em quatro associações; 60 jovens carentes da comunidade, de ambos os sexos, agrupados em um programa de capacitação e produção; e alguns poucos produtores médios independentes. A maior parte dos pequenos produtores e o contingente de jovens aprendizes utilizam terras cedidas pela Prefeitura, tanto para o cultivo em estufas, como a céu aberto. Alguns dos pequenos produtores cultivam em terras próprias ou arrendadas e os produtores médios, independentes, eram antigos cafeicultores que utilizam, para o plantio de flores, terras antes destinadas à monocultura do café.

O empreendimento, desde o seu início, vem sendo executado sob o comando da prefeitura de Maracás e recebe o apoio do governo estadual, por intermédio da SEAGRI, juntamente com a SECOMP (Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais). A produção de flores subtropicais em Maracás também tem sido apoiada por ações da EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A), da CAR (Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional) e do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa).

O mercado alvo do produto daquele aglomerado é, prioritariamente, a região metropolitana de Salvador e, eventualmente, cidades situadas no trajeto para a capital baiana, como Feira de Santana. Do ponto de vista mercadológico, entretanto, Salvador é o foco da atenção do aglomerado de produtores de flores de Maracás, pois a capital baiana consome mais de 90% das flores comercializadas no Estado, das quais menos de 3% são produzidas na Bahia. Os principais fornecedores do produto encontram-se em São Paulo, particularmente na região de Holambra. Como se trata de um item altamente perecível, esta circunstância suscita, com naturalidade, a estratégia de ocupação gradativa do mercado de Salvador pelos produtores de Maracás, desde que estes últimos consigam fornecer flores com nível de qualidade e regularidade de suprimento pelo menos equivalentes aos do produto vindo de São Paulo.

A experiência de produção de flores em Maracás tem demonstrado que, embora utilizando tecnologias simples, a competência de cultivo que vem sendo construída e a vantagem da proximidade do mercado consumidor possibilita concorrer, em qualidade, com o produto oriundo de São Paulo. O aglomerado de unidades de produção de flores de Maracás, embora segmentado nas três categorias de produtores mencionadas, apresenta algumas das mais importantes condições para a constituição e funcionamento de um Arranjo Produtivo Local (APL), em conformidade com o conceito operacional de APL utilizado por este estudo.

Entre essas condições, destacam-se as seguintes: (a) um número bastante grande de unidades produtivas (pequenos agricultores, em sua maioria), com experiência no trato com a terra, desenvolvida em outros cultivos, agora em processo de especialização em uma mesma atividade, no caso, a produção de flores subtropicais em um mesmo território, o município de Maracás; (b) formas discretas de inter-relacionamentos horizontais entre as unidades produtivas, consubstanciados na cooperação que os produtores naturalmente mantêm, pelo fato de estarem agrupados em quatro associações comunitárias; e (c) sólido apoio externo de governança do arranjo por parte da Prefeitura Municipal, que coordena, também, os esforços de formação de competências da SEAGRI e do SEBRAE. As ações da Prefeitura, realizadas por intermédio de sua Secretaria Municipal de Produção, podem, com relativa facilidade, integrar-se sinergicamente à Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais, que se encontra em estágio de implementação.

Cultivo de flores em Maracás e perfil dos produtores

As condições climáticas favoráveis, particularmente as temperaturas médias amenas do município, contam a favor da opção pelo plantio de flores subtropicais. Para isso contribuíram também: (a) a maior facilidade de manejo no plantio daquele tipo de flores; (b) o conhecimento disponível, em outras regiões, sobre a atividade; (c) alguma tradição adquirida pelas famílias locais no cultivo de flores em seus jardins; e (d) o fato da cidade de Salvador, já vista como mercado prioritário, consumir, basicamente, flores subtropicais.

Os principais insumos utilizados no cultivo de flores subtropicais em Maracás são: (a) mudas de plantas, adquiridas dos fornecedores especializados em São Paulo e transportadas a Salvador por via aérea; (b) bulbos para plantio, também adquiridos em São Paulo e despachados por transporte rodoviário; (c) substratos diversos para o plantio de certas espécies, igualmente adquiridos em São Paulo e transportados por caminhão; e (d) alguns tipos de defensivos agrícolas obtidos no mercado local.

A Prefeitura de Maracás custeia as mudas e os bulbos – itens de maior valor, de modo que os produtores (exceto os médios produtores independentes)

adquirem, com recursos próprios oriundos das vendas, apenas os substratos e os defensivos agrícolas. Segundo os técnicos entrevistados, a Prefeitura tem plano de conduzir todos os produtores à auto-sustentação do processo produtivo, a exemplo do que já acontece com os produtores independentes.

Os pequenos produtores familiares são cerca de 160 famílias de trabalhadores rurais tradicionais, em grande parte oriundos do trabalho exclusivo das monoculturas decadentes na região, que encontraram oportunidade de emprego no cultivo de flores incentivado pela Prefeitura local. Embora fortemente envolvidos com a nova ocupação, esses trabalhadores podem dispor de tempo para obtenção de renda eventual, nos períodos em que ainda ocorrem algumas colheitas daquelas monoculturas. Por serem, na maior parte, trabalhadores rurais não-proprietários de terras, os pequenos produtores familiares cultivam flores utilizando terra e implementos cedidos pela Prefeitura de Maracás, nos locais em que se concentram as atividades do projeto. Uma menor parcela dos produtores familiares tem recebido, da Prefeitura, orientação técnica e implementos para o plantio de flores em terras próprias ou arrendadas a terceiros.

Os produtores do Programa Estadual Flores da Bahia, por sua vez, são jovens carentes do município, de ambos os sexos, que tenham atingido a maioridade, selecionados com base na escolaridade (no mínimo, ensino fundamental completo) e na afinidade com o trabalho (preferência a filhos de agricultores). Esses rapazes e moças recebem treinamentos técnico e gerencial práticos em sistemas de produção e comercialização de flores, sendo o objetivo do programa capacitá-los para empreender, no futuro, negócio próprio de floricultura. O programa é conduzido pela Prefeitura de Maracás, porém a maior parte dos investimentos foi garantida pelo Governo do Estado. Embora aprendizes de um programa de treinamento com duração limitada (tempo de formação previsto para 24 meses), aqueles jovens contam como produtores e, efetivamente, contribuem para a produção do aglomerado de produtores de flores de Maracás.

Quanto aos produtores médios independentes, há dois produtores que poderiam ser classificados nessa categoria, sendo, um deles, antigo cafeicultor que se tornou o maior produtor individual de rosas do município. Esses produtores não recebem, da Prefeitura, insumos para suas atividades, mas beneficiam-se de consultorias técnicas e da logística de distribuição patrocinadas pelo Governo Municipal ao aglomerado de produtores de Maracás.

Capacidade de produção do arranjo

A capacidade instalada do aglomerado de produtores de flores de Maracás é medida pela reunião dos dois tipos de plantio - em estufas e a céu aberto - pertencentes às três categorias de produtores. As estufas estão concentradas

no Horto Florestal Parque dos Eucaliptos. Alguns plantios a céu aberto, particularmente de folhagens, são desenvolvidos, também, naquele sítio. Todos os demais plantios do aglomerado são feitos fora de estufa, isto é, a céu aberto, nos diversos locais coordenados pelas associações comunitárias.

Integrando os equipamentos responsáveis pela capacidade instalada do aglomerado de produtores de flores de Maracás, mencionam-se os seguintes ativos: uma câmara frigorífica instalada no Horto Florestal e um caminhão baú frigorífico para distribuição do produto em Salvador (que realiza uma viagem por semana). Os recursos responsáveis pela capacidade produtiva acima discriminada foram investidos pelo Governo do Estado e pela prefeitura de Maracás, de acordo com o Quadro 1.

QUADRO 1

APL DE FLORES EM MARACÁS: VALOR DOS INVESTIMENTOS DOS AGENTES NA CAPACIDADE PRODUTIVA

Recursos do Governo do Estado (Programa Flores da Bahia)	R\$ 207.229,60
Recursos da Prefeitura de Maracás	R\$ 127.061,25
Total	R\$ 334.290,85

Observa-se pelos dados que o Estado participou, até o momento, com cerca de 62% dos recursos em capacidade instalada e, a prefeitura de Maracás, com 38% dos mesmos. Essa relação está próxima dos indicadores de participação previstos na política de investimentos do Programa Flores da Bahia, que são de 70% para o Governo do Estado e de 30% para as prefeituras municipais. O SEBRAE estimou que, com a capacidade instalada unilateralmente pela prefeitura de Maracás, seria alcançado um volume de produção e vendas mensais médias das principais espécies comercializadas de acordo com a Tabela 1.

TABELA 1

FLORES DE MARACÁS: VOLUME DE PRODUÇÃO E VENDAS MENSAS MÉDIAS DAS PRINCIPAIS ESPÉCIES COMERCIALIZADAS

Espécies	Produção	Vendas médias/mês
Gadíolos	1.000 dúzias	R\$ 5.000,00
Rosas	2.000 dúzias	R\$ 12.000,00
Crisântemos	800 maços	R\$ 6.400,00
Copos-de-leite	2.000 dúzias	R\$ 10.000,00
Tangos	400 dúzias	R\$ 800,00
Total		R\$ 34.200,00

Fonte: SEBRAE – Arranjos Produtivos – Floricultura, 2002

Cálculos do Programa Flores da Bahia, mais otimistas, previam receitas anuais de R\$ 436.200,00, apenas para as duas estufas do projeto dos Jovens Produtores, o que corresponde a um volume de vendas mensal médio da ordem de R\$ 36.000,00 para aquela unidade. Entretanto, dados divulgados pela Prefeitura de Maracás indicam que as vendas totais dos pequenos produtores sob sua coordenação direta alcançaram, em 2002, o montante de apenas R\$ 154.567,00, correspondendo a uma receita mensal média da ordem de R\$ 12.800,00.

Mesmo considerando uma eventual imprecisão de todos estes números, o que sobressai é a percepção de que, aparentemente, a produção efetiva do aglomerado, expressa em receitas de vendas, encontra-se, ainda, substancialmente abaixo daquela permitida pela capacidade instalada. Como há consenso entre os responsáveis pelo arranjo produtivo de Maracás de que o mercado de Salvador tem sempre absorvido todo o produto fornecido, conclui-se que há restrições (gargalos) que poderiam ser eliminadas, a fim de melhorar os resultados globais do arranjo produtivo.

Empregos no arranjo

Tendo em conta que o aglomerado de produtores de flores em Maracás absorve 160 famílias de pequenos produtores, 60 jovens produtores em aprendizagem e dois produtores médios independentes, pode-se inferir que aquele arranjo é, no momento, capaz de oferecer, pelo menos, 700 empregos diretos. Aqui, considerou-se que os membros da família de um pequeno produtor, embora trabalhando parcialmente no projeto, contam como trabalhadores diretos.

A renda de qualquer produtor em Maracás depende do seu volume individual de produção. Segundo informações colhidas no local, a renda mensal média de um jovem produtor em aprendizagem é da ordem de R\$ 100,00. As famílias de pequenos produtores teriam rendimentos médios mensais em torno de R\$ 300,00. Por outro lado, os dados divulgados pela Prefeitura para as vendas em 2002 revelam que, naquele ano, quando o empreendimento empregava cerca de 80 famílias (aproximadamente 300 empregos diretos), o repasse de renda para os produtores foi de R\$ 107.404,00, o que corresponde a uma renda média mensal por família da ordem de R\$ 112,00.

Pelo visto, a atividade de floricultura em Maracás contribui, em maior ou menor grau, para a elevação da renda familiar dos pequenos produtores envolvidos no projeto, sendo, portanto, fator que concorre para a fixação daquele contingente na sua comunidade de origem, em padrões socioeconômicos melhorados.

Capacitação inovativa e tecnológica do arranjo

Aprendizagem adquirida

As práticas de cultivo de flores em Maracás são tradicionais. Há plantios a céu aberto e em estufas, sendo que, este último, em razão do investimento mais alto, limita-se quase que exclusivamente ao Horto Florestal Parque dos Eucaliptos, onde se pratica irrigação por gotejamento. De modo geral, está sendo desenvolvida uma interessante experiência empírica de aprendizagem em floricultura naquele município, que merece reconhecimento, tendo em vista que a atividade contínua foi iniciada há quatro anos, com um nível de conhecimento racional de cultivo de flores praticamente nulo.

Contribuição significativa à aprendizagem foi dada pela SEAGRI, que transferiu conhecimentos por intermédio de serviços de assistência técnica prestados aos floricultores, com intermediação da Prefeitura. Uma técnica agrícola foi contratada em tempo integral, para multiplicação e desenvolvimento desses conhecimentos. Formas de controles fitossanitários simples, como isolamento e procedimentos de prevenção contra contaminações, utilizando leitos de cal e aplicação de defensivos, têm garantido o bom estado dos plantios. Como a vivência anterior dos floricultores de Maracás deu-se no trato com outras culturas agrícolas, nota-se que eles não estão presos a padrões tradicionais, havendo, portanto, permeabilidade para a adoção de novas práticas de plantio.

Restrições tecnológicas a serem superadas (demandas não atendidas)

Dentre as possíveis restrições tecnológicas a serem superadas pelo arranjo produtivo de floricultura em Maracás destacam-se: (a) produtividade relativamente baixa em relação à capacidade instalada e (b) excesso de perdas do produto durante a logística de transporte e comercialização em Salvador.

A produtividade de plantios pode ser incrementada com uma distribuição mais eficiente das espécies nos tratos de terra, conciliando melhor a demanda do mercado com os ciclos de maturação. O desenvolvimento de material genético específico para as condições de Maracás contribuiria, também, para o aumento de produtividade. Esta demanda encontra na SEAGRI o ator que tem condições de estudar o assunto e apresentar uma proposta de solução.

As perdas, da ordem de 30%, comprometem a lucratividade e se devem, principalmente, ao excesso de manuseio do produto no caminhão frigorífico, decorrente das vendas a varejo em Salvador. O remanejamento dos maços de flores e folhagens no baú, e a freqüente abertura das portas do veículo, provocam perdas de pétalas e folhas, bem como desidratação do produto. Esse problema seria sensivelmente reduzido se as entregas fossem feitas em uma central

única de distribuição na capital baiana, conforme consta nas previsões de investimentos do Programa Flores da Bahia, do Governo do Estado.

Mesmo solucionando-se o problema do desperdício excessivo originado pela comercialização a varejo, sabe-se que a atividade de floricultura implica certa quantidade de perda do produto, tanto na logística quanto no cultivo. Para esses rejeitos normais, os floricultores de Maracás poderiam dar uma utilização mais racional do que simplesmente transformá-los em lixo. Uma alternativa seria a conversão dos rejeitos em adubo orgânico, após processamento em uma unidade de compostagem simples, cujo custo de construção é relativamente baixo.

Articulação entre as empresas do arranjo: relações horizontais

O perfil dos produtores de flores de Maracás e a forma como estão articulados diretamente com a Prefeitura Municipal reduzem a importância das articulações horizontais previstas no modelo operacional de APL utilizado como referência para este estudo. De acordo com o mencionado modelo, as relações horizontais entre as empresas do arranjo são o ponto de partida para a cooperação, que se estabelece após as empresas identificarem objetivos de interesse comum, que justificam o esforço de cooperação.

A realidade de Maracás é diferente. Em primeiro lugar, as unidades produtivas não são, a rigor, empresas e, sim, pequenos produtores e suas famílias, em grande parte não proprietários de terra, carentes, cultivando flores em áreas cedidas em comodato pela Prefeitura. A reunião de grupos desses produtores em associações comunitárias é decidida, também, pela Prefeitura, de acordo com as conveniências de localização e de facilidade de administração do aglomerado.

O que poderia caracterizar as relações horizontais, no caso de Maracás, é apenas o interesse comum de receber insumos, assistência técnica e suporte logístico da Prefeitura, para a realização de uma atividade que resulta em renda. Mesmo assim, a compra conjunta de insumos, o compartilhamento de informações técnicas e o treinamento de pessoal são conduzidos de forma unilateral pela Prefeitura, que é, visivelmente, o principal agente indutor, promotor e estruturador deste arranjo.

Governança do arranjo: relações verticais

O aspecto organizacional melhor consolidado no arranjo de produtores de flores de Maracás é a parte da sua governança que compete à Prefeitura Municipal. A seguir, descrevem-se as ações de governança já implementadas por aquela Prefeitura e algumas ações consideradas necessárias para fortalecer o arranjo.

Governança iniciada

– Implantação de infra-estrutura produtiva: a prefeitura de Maracás, em trabalho parcial conjunto com os atores do Programa Flores da Bahia, operacionalizou a implantação de toda a infraestrutura produtiva do APL de floricultura de Maracás. Os recursos totais de implantação foram contabilizados, como já mencionado, em R\$ 334.290,85, dos quais 68% são provenientes do Governo do Estado e 32% da Prefeitura.

– Custeio da produção: No início da produção do arranjo, todo o custeio dos insumos era assumido pela Prefeitura. Atualmente, aquele órgão continua responsabilizando-se pelo custeio de mudas, bulbos e ferramentas. Os adubos, os defensivos e os substratos já são pagos pelos produtores, que descontam os seus custos dos repasses recebidos com as receitas de vendas. Há uma intenção, por parte da Prefeitura, de deixar a cargo dos produtores todos os custos com insumos produtivos, dentro de um prazo de três anos.

– Organização dos produtores em cooperativas: a Prefeitura organizou os produtores de flores de Maracás em quatro cooperativas comunitárias. No entanto, conforme se comentou na seção anterior, essa iniciativa parece não ter surgido da livre iniciativa daqueles produtores e, sim, do interesse do Poder Municipal em reunir os produtores em grupos, para facilitar os controles de gestão ou os mecanismos de coordenação do APL.

Governança necessária

Para o desenvolvimento do APL em questão, as ações de governança que se seguem são vistas, pelos autores deste estudo, como particularmente relevantes.

– Focalizar o Programa Flores da Bahia em Maracás: a ação de governança mais importante para o desenvolvimento da experiência de Maracás parece ser a concentração dos recursos e esforços do Programa Flores da Bahia (parte subtropical) em um só pólo – Maracás. A concentração de recursos e esforços do referido programa em Maracás não seria decorrente de simples favoritismo, porquanto estaria apoiada em critérios racionais de aproveitamento da “massa crítica” instalada em Maracás. Aquele arranjo reúne as seguintes características favoráveis à focalização: (a) é o arranjo de produção de flores com a melhor infraestrutura no estado, possui governança ativa e desfruta de entusiasmo por parte dos produtores; (b) é formado por amplo contingente de famílias carentes e já consegue oferecer quase a metade dos empregos previstos no Programa Flores da Bahia; (c) cultiva flores subtropicais, cujo ciclo de maturação é bastante curto, possibilitando um rápido retorno do capital empregado; (d) já pratica a comercialização do produto em seu mercado alvo, Salvador; e (e) já conta com

2 estufas do Programa, recebeu treinamento e necessita das complementações necessárias para, efetivamente, beneficiar-se de economias de escala e superar sua principal demanda tecnológica, que é o aumento de produtividade.

– Instalar uma Central de Comercialização em Salvador: a SEAGRI tem uma proposta de implantação de uma central de comercialização de flores e plantas ornamentais em Salvador, que serviria como base de venda dos produtos dos floricultores da Bahia. A central de comercialização simplificaria a aquisição por parte dos atacadistas, varejistas e consumidores finais. Em um primeiro momento, a central poderia ser dimensionada para as necessidades específicas dos produtores de Maracás e deveria permitir expansões modulares, à medida em que houvesse necessidade de atendimento a outros pólos floricultores do estado. Essa providência solucionaria o problema de excesso de perdas na comercialização do produto de Maracás e constituiria a base para a substituição gradativa dos fornecedores de São Paulo pelos fornecedores baianos no mercado de Salvador.

– Adquirir mais um caminhão baú frigorífico: o melhor aproveitamento da capacidade instalada em Maracás e a redução das perdas de produto decorrente da instalação da central de comercialização em Salvador elevariam os níveis de produção, o que justificaria a aquisição de mais uma unidade de transporte de flores. Essa necessidade foi comentada pelos responsáveis pelo projeto de Maracás.

– Construir uma unidade de compostagem para rejeitos: a produção e comercialização de um produto perecível como flores e folhagens ornamentais produz, naturalmente, perdas e rejeitos. Esse material pode ser reciclado em uma unidade de compostagem, fornecendo adubo para o plantio. O investimento nessa unidade é irrisório.

– Estreitar relacionamento com a ASBAFLOR: a governança do APL de Maracás não deve prescindir da articulação com a ASBAFLOR (Associação Baiana de Floricultores), cujo papel poderia ser ampliado no sentido de prover, aos floricultores locais, pronta informação da situação de momento do mercado. Como se sabe, o mercado de flores, a exemplo dos mercados de moda, é bastante mutável e sofre variações e oscilações de preço, de tipos de flores procuradas no momento, de cores da moda e de estado do produto (diâmetro de coroa, grau de abertura de pétalas etc.). A atuação da ASBAFLOR como fonte de “inteligência” mercadológica seria de grande valor para os produtores.

– Atrair produtores de mudas para a Bahia: até o momento, a produção de flores na Bahia é incipiente, de modo que a aquisição de mudas e sementes em São Paulo é inevitável e, mesmo assim, não compromete significativamente o custo de produção. Porém, com a expansão da capacidade e a gradativa substituição dos fornecedores de São Paulo, é provável que o estado da Bahia passe a ser atraente para a fixação de alguns produtores de mudas e sementes. Nesse caso, Maracás,

um pólo consumidor daqueles insumos dotado de condições climáticas favoráveis, desponta como local de grande conveniência para receber produtores de mudas.

– Consolidar a marca “Flores de Maracás”: a Prefeitura de Maracás já associa o projeto de produção de flores com a própria cidade, ao divulgar a divisa “Maracás – cidade das flores”. Esse pode ser o ponto de partida para a consolidação de uma denominação de origem, com apelo mercadológico.

– Capacitação de pessoal: a qualificação de pessoal para a atividade de floricultura é uma necessidade cujo atendimento depende fortemente das ações de governança do arranjo. A formação do floricultor compreende conhecimentos específicos, não apenas em produção, mas, também, em logística e comercialização de flores. Além da oferta de cursos de curta duração ministrados no escopo do Programa Flores da Bahia, faz-se necessária a criação de um centro de formação de técnicos agrícolas de nível médio, com habilitação em floricultura. Para tanto, a Escola Agrotécnica de Santa Inês, que já atua na região, poderia contribuir, de imediato, incluindo em seus cursos a referida habilitação.

– Encadear o arranjo com outros APLs: por fim, a governança do arranjo produtivo de flores de Maracás não deve perder de vista a possibilidade de encadeamento com outros APLs, particularmente o de plásticos. A produção, transporte e comercialização de flores são intensivos na utilização de artefatos de plástico, como vasos, filmes, sacos para mudas, telas para sombreamento, materiais de embalagem de arranjos e outros. Esse encadeamento facilita as aquisições locais desses itens e, em certa medida, contribui para reforçar o APL de plástico, governado pela mesma Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais.

Considerações finais: sugestões para acelerar a viabilização do arranjo

Os autores consideram que as ações identificadas neste relatório, como “governança necessária”, são imprescindíveis e concorrem, em maior ou menor grau, para a viabilização do arranjo produtivo de flores de Maracás. Dada a sua natureza, aquele APL depende, hoje, mais fortemente da referida governança do que do relacionamento horizontal entre unidades produtivas. No entanto, com vistas ao futuro daquele aglomerado, um aspecto que não pode deixar de ser apreciado é o da dependência exclusiva que o arranjo tem da Prefeitura Municipal de Maracás. Assim, para evitar possíveis descon continuidades com a alternância de poder, o APL de flores de Maracás precisa ser institucionalizado, de maneira que a sua estrutura e governança não dependam exclusivamente do prefeito do momento.

Duas providências simultâneas contribuiriam para a mencionada institucionalização. Uma é a reestruturação das associações comunitárias, sem a

tutela da Prefeitura, dando aos produtores maior autonomia de decisão e reforçando as relações horizontais do arranjo. A outra, é a atuação mesma da Rede Baiana de APLs que, ao assumir a governança global do arranjo, neutralizaria, em parte, a atuação hoje exclusiva da Prefeitura. Essas recomendações são feitas com a visão do porvir, sem deixar de reconhecer que, no momento, o empreendimento de Maracás só existe porque a Prefeitura local tomou a iniciativa de viabilizar uma alternativa de geração de renda para a população.

Referências

- ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E. (Orgs.) *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; FREITAS FILHO, A. Estratégias para a institucionalização de prospecção de demandas tecnológicas na Embrapa. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, Revista de Administração da UFLA, v. 1, n. 2, ago./dez., 1999.
- CROCCO, M. A. et al. *Metodologia de identificação de Arranjos Produtivos Locais potenciais*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, jul. 2003.
- HOWELLS, J. Knowledge, innovation and location. In: BRYSON, J. R.; DANIELS, P. W.; HENRY, N.; POLLARD, D. (Eds.). *Knowledge, space, economy*. London: Routledge, 2000. p. 50-62.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Brasília: IBGE, 2001.
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos locais. *Revista Parcerias Estratégicas*, fev. 2003.
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E. (Orgs.) *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- MARACÁS. Cidade das flores. Disponível em: <<http://www.maracasbahia.com.br>>. Acesso em: 02 maio 2004.
- NARAYAN, V. K. *Managing technology and innovation for competitive advantage*. London: Prentice Hall, 2001.
- PREFEITURA DE MARACÁS. *Maracás: Cidade das Flores*. Prospecto de Divulgação. [200-].
- SCHERER, Andréia Mendes Sampaio. Flores da Bahia. *Bahia Agrícola*. Disponível em: <http://www.seagri.ba.gov.br/pdf/v5n1_comunicacao%2002.pdf>. Acesso em: 10 maio 2004.
- SCHIMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and industrialization: Introduction. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.
- SEAGRI/SECOMP. *Programa Flores da Bahia: projetos comunitários*. 1999. Mimeo.
- SEBRAE. *Arranjos Produtivos Locais: Floricultura*. Disponível em: <<http://www2.ba.sebrae.com.br/arranjosprodutivos>>. Acesso em: 13 maio 2004.
- SEBRAE. *Termo de referência para atuação do Sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Brasília: SEBRAE, jul. 2003.

8 | QUANTIFICAÇÃO DAS INCERTEZAS NA AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Marcelo Cardoso Mesquita de Souza*

Resumo

Este artigo revisa alguns pontos importantes na avaliação de risco em projetos. Apresenta as principais incertezas que afetam as estimativas de custos e prazos na fase de implantação e de fluxos de caixa na fase operacional. Propõe utilizar a Simulação de Monte Carlo como método para quantificação destas incertezas, disponibilizando como resultado o Valor Presente Líquido Esperado, o risco correspondente e o grau de confiança presente na estimativa realizada, permitindo ampliar a percepção das incertezas, suas inter-relações e seus impactos. Melhorando, desta forma, o processo decisório das instituições financiadoras destes projetos.

Palavras-chave: Incertezas. Risco. Simulação. Avaliação de projetos.

Abstract

This article takes a look at some important points in the evaluation of risk projects. It presents the principal uncertainties that affect the cost and time estimates of the implantation phase and also the cash flows during the operational phase. It suggests the use of the Monte Carlo Simulation as a method in order to quantify these uncertainties, resulting in the Estimated Net Present Value, the respective risk and the confidential level present in this estimation, it furthermore allows a deeper perception and understanding of possible inherent uncertainties, their correlations and impacts. In this way, improving the decision making process of such projects.

Key words: Uncertainty. Risk. Simulation. Project assessment.

* Mestre em Engenharia da Produção, Administrador, Professor Universitário e Gerente de Microfinanças da DESENBÁHIA. E-mail: mesquita@desenbahia.ba.gov.br

Introdução

Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento são instituições financeiras, cujo principal objetivo é o desenvolvimento econômico e social de um estado ou região. Para atingir tal objetivo, um dos expedientes mais utilizados é o financiamento de projetos empresariais. A avaliação econômica e financeira desses projetos constitui-se, portanto, em atividade básica destas instituições.

Os cálculos utilizados para este tipo de avaliação são de conhecimento bastante difundido e não chegam a constituir dificuldade, entretanto as incertezas inerentes às projeções e premissas adotadas podem fazer com que o resultado prático da implantação e operação do projeto se distancie muito do esperado. Quantificar estas incertezas significa determinar o risco inerente ao projeto.

A análise dos pedidos de financiamento, nas instituições de fomento, normalmente passa por um processo para determinar o risco de inadimplência da operação, que utiliza elementos de análise de projetos em conjunto com tópicos de análise de crédito, estando este processo contido em um estudo maior, que envolve a análise de outros critérios, os quais procuram medir benefícios sociais e aderência às políticas econômicas do governo. Desta forma entende-se que a análise de risco do projeto é parte do processo de análise de concessão de financiamento e um dos critérios a se considerar no processo decisório.

Entretanto, a avaliação de risco do projeto, exclusivamente, deve desconsiderar os argumentos referentes à geração de benefícios sociais, posto que a viabilidade do negócio é condição *sine qua non* para a ocorrência efetiva dos benefícios. Projetos que fracassam não só podem representar perda de capital para o credor, como também não geram benefícios sociais. Na mesma linha de raciocínio, aprovar crédito baseado em garantias constitui um erro. Certamente que a garantia conforta o credor, mas deve ser somente isso: um conforto. Não pode, de forma alguma, suplantiar ou compensar um risco elevado de fracasso.

A fim de alcançar seus objetivos, as instituições de fomento e de desenvolvimento aceitam riscos que o mercado normalmente pretere e, justamente por isso, é que a questão não é tão somente garantir a capacidade de pagamento ou de recuperação do crédito. Vai, sim, além. Torna-se necessário avaliar a probabilidade de sucesso (ou fracasso) do empreendimento, considerando inclusive que o investidor seja satisfatoriamente remunerado.

Na prática, não obstante exista uma hierarquia legal que prioriza o pagamento dos credores ante a remuneração dos investidores, o risco de crédito se inicia a partir do momento em que o investidor tenha a percepção de que não está sendo adequadamente remunerado, independentemente de haver ou não capacidade de pagamento do financiamento do projeto.

Desta forma, o entendimento e mensuração dos riscos que envolvem um projeto em sua plenitude tornam-se ponto de partida fundamental e indispensável para a melhor gestão da carteira de investimentos das instituições de fomento.

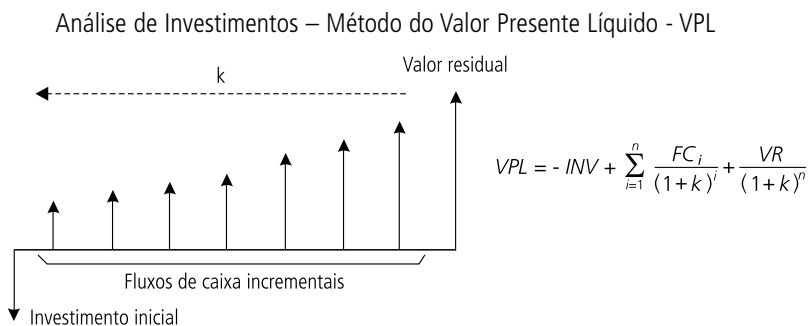
Este artigo revisa os principais pontos na análise de risco de projetos de investimento. Além desta introdução, o artigo conta com mais seis seções. Nas 2ª e 3ª seções, introduzem-se os conceitos de incerteza e risco. Apresenta-se, também, o Método de Monte Carlo. A 4ª seção classifica e comenta as principais incertezas na fase de implantação de projetos e, a 5ª seção, as principais incertezas na fase operacional. A remuneração do investidor e o uso do VPL como medida de risco do projeto são comentados na 6ª seção. E, na 7ª seção, apresenta-se as considerações finais sobre os benefícios da análise de risco em projetos.

As incertezas na avaliação de projetos

As ferramentas convencionais de análise de investimentos buscam estabelecer a viabilidade econômica e financeira dos projetos através da comparação do retorno, proveniente dos fluxos de caixas incrementais, com uma taxa mínima de atratividade (DAMODARAN, 1997). Contudo, poucas são as análises formais sobre os riscos associados aos fluxos de caixa de um projeto (BRUNI; FAMÁ; SIQUEIRA, 1998).

Apesar de terem surgido, nos últimos anos, algumas iniciativas de aplicação de novas metodologias à análise de investimento, notadamente a aplicação da Teoria de Opções Reais¹, o estudo de viabilidade econômica e financeira, na maioria das instituições financeiras, tem se limitado à aplicação de ferramentas de engenharia econômica (Valor Presente Líquido e Taxa Interna de Retorno – são as mais utilizadas) a fluxos de caixa projetados (RIGOLON, 1999) (Figura 1).

Figura 1

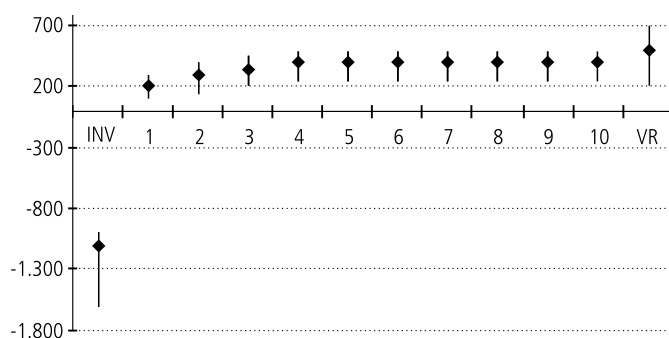


¹ Uma ótima referência sobre Teoria das Opções Reais é: COPELAND, Tom E.; ANTIKAROV, Vladimir. *Opções Reais: um novo paradigma para reinventar a avaliação de investimentos*. Tradução de Maria José Cyhlar. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

As projeções dos fluxos de caixa, bem como as estimativas de investimento e valor residual, estarão sempre carregadas de incertezas. Naturalmente, a disponibilidade e a qualidade das informações mitigam essas incertezas, que não podem, entretanto, ser totalmente eliminadas. A incerteza está associada ao conhecimento imperfeito sobre o comportamento de diversos fatores endógenos e exógenos ao projeto. Assim, todos os elementos (investimento, fluxos incrementais e valor residual) representam, na verdade, variáveis probabilísticas e o Valor Presente Líquido, na melhor das hipóteses, um valor esperado (Figura 2).

Figura 2

Fluxos probabilísticos e VPL como valor esperado



$$E[VPL] = -E[INV] + \sum_{i=1}^n \frac{E[FC_i]}{(1+k)^i} + \frac{E[VR]}{(1+k)^n}$$

A quantificação das incertezas

A incerteza é definida como aquela situação em que não se tem conhecimento objetivo da distribuição de probabilidades associada aos eventos que poderão resultar. E risco, geralmente, é definido como a medida da incerteza, ou seja, quando se conhece a distribuição de probabilidades de cada um dos eventos possíveis relacionados à decisão tomada (SÁ, 1999). Na definição de Salomon e Pringle (apud SECURATO, 1993), "Risco é o grau de incerteza a respeito de um evento". Ou, ainda, como conceitua Alexandre Assaf Neto (1999, p. 226): "...o risco pode ser entendido pela capacidade de se mensurar o estado da incerteza de uma decisão mediante o conhecimento das probabilidades associadas à ocorrência de determinados resultados ou valores".

Assim, o que se procura em uma situação de incerteza é estimar uma distribuição de probabilidades para um evento futuro, utilizando, para isso, conhecimento

acumulado pelo exame dos resultados de situações análogas ocorridas no passado, onde, com boas informações e uma boa capacidade de avaliação destas, pode-se construir probabilidades para os eventos futuros que, ainda que subjetivas, melhoram a capacidade preditiva (SÁ, 1999).

Uma alternativa para a obtenção do risco, em modelos complexos, é a aplicação de simulações utilizando-se do Método de Monte Carlo. A Simulação de Monte Carlo – SMC é um processo para operar modelos estatísticos de modo a lidar experimentalmente com variáveis descritas por funções probabilísticas (ANDRADE, 1998).

Conforme Andrade (1998), o Método de Monte Carlo baseia-se em um conceito estatístico simples. Seja x uma variável aleatória com as seguintes características:

- Função de distribuição de probabilidade $\Rightarrow f(x)$
- Função cumulativa de probabilidade $\Rightarrow F(x)$

Se definirmos uma nova variável $y = F(x)$, esta tem uma distribuição uniforme sobre o intervalo fechado $[0, 1]$.

Assim, como a função cumulativa de probabilidades representa as características aleatórias da variável em questão, a função $y = F(x)$ é uma relação entre duas variáveis:

- Variável x , com distribuição aleatória própria.
- Variável y , com distribuição uniforme, entre 0 e 1.

O procedimento na aplicação do Método de Monte Carlo consiste nos seguintes passos:

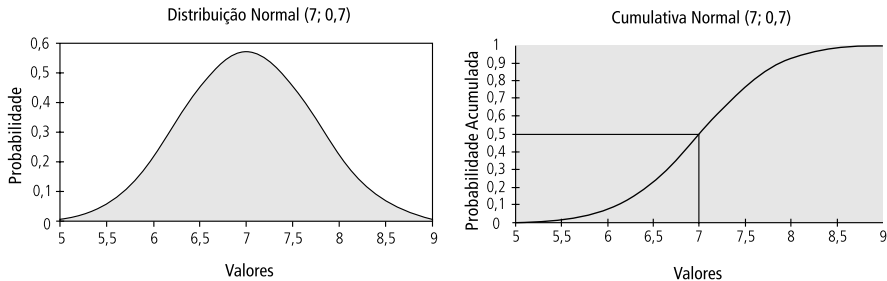
- Dada a função cumulativa de probabilidade da variável em simulação $F(x)$, toma-se um número gerado aleatoriamente, no intervalo $[0, 1]$ ou $[0$ a 100].
- Usando a função cumulativa de probabilidades, determina-se o valor da variável x , que corresponde ao número aleatório gerado (ANDRADE, 1998).

Assim sendo, seja $f(x) \Rightarrow$ Distribuição normal com $\mu = 7,00$ e $\delta = 0,7$

O gerador de números aleatórios gera o número 0,5 no intervalo fechado $[0, 1]$ que, quando plotado sobre a função cumulativa, indica o valor 7,00 para a variável aleatória $F(x) \Rightarrow$ Função cumulativa de probabilidades (Figura 3).

Figura 3

Função Densidade Normal e Função Normal Acumulada com média 7 e desvio-padrão 0,7



A parte fundamental de um processo de simulação é a construção do modelo. A definição dos valores e eventos incertos – e como eles se relacionam – é tarefa do analista, o que é determinante fundamental da qualidade do resultado. Os mecanismos de geração de números aleatórios, acumulação dos resultados e geração de relatório são suportados por softwares já suficientemente validados (Figura 4) (GREY, 1995).

A realização da Simulação de Monte Carlo pode, então, ser esquematicamente definida em três etapas, conforme figura 5.

A partir da construção do conjunto de distribuições de frequência e da definição de suas inter-relações é possível, através da utilização de softwares, realizar centenas ou milhares de interações e armazenar os resultados destas interações, criando assim uma distribuição de frequência dos resultados obtidos (a(s) variável (eis) definida(s) como de saída).

Figura 4

Elementos da simulação (adaptado de Grey, 1995)

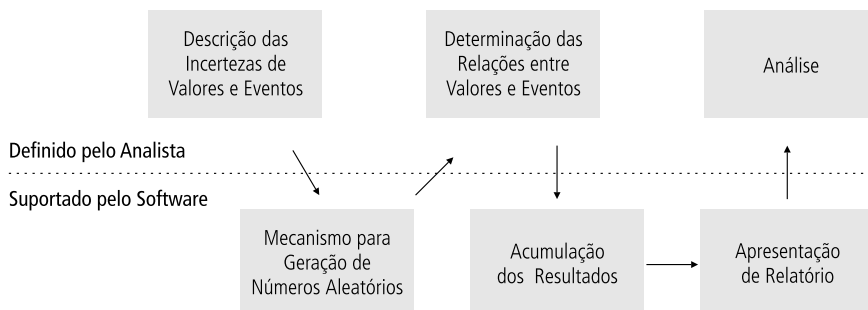
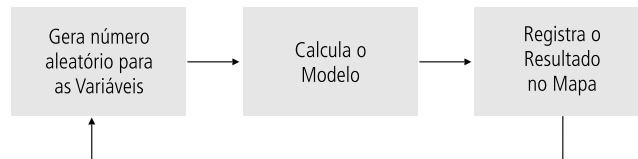


Figura 5

Esquema do processo de Simulação de Monte Carlo



O uso da Simulação de Monte Carlo na análise de risco de projetos de investimento não se constitui certamente em uma novidade. Foi sugerido pela primeira vez por David Hertz, em 1964, quando publicou na *Harvard Business Review* um artigo intitulado *Risk Analysis in Capital Investment* (NAWROCKI, 2001). Entretanto, inexistiam, à época, recursos computacionais que tornassem factível, do ponto de vista técnico e econômico, sua aplicação de forma mais ampla nos negócios.

Nos últimos anos, a SMC tem ressurgido na literatura financeira. Autores como Evans e Olson (1998), Li (2000), Stamples (2000), Nersesian (2000), Eraker (2001) e Curry (2002), têm sugerido sua utilização em avaliação de negócios. Um fator de grande influência na redescoberta de Monte Carlo é o desenvolvimento tecnológico dos últimos anos, que tornou disponível e acessível, hoje, recursos computacionais que permitem a ampla utilização do método (SOUZA, 2004).

Atualmente, existem diversos *softwares* de simulações disponíveis no mercado, a exemplo do Crystal Ball® da Decisoneering® e do @ Risk® da Palisade Corporation®, que podem ser utilizados em computadores pessoais com ótimas performances. Com algumas variações, estes *softwares* possuem, no mínimo, as seguintes características:

- Simulação de Monte Carlo - calcula múltiplos cenários de um modelo em planilha, automaticamente;
- Conjunto de distribuições de probabilidades – permite transformar as variáveis determinísticas em probabilísticas;
- Gráficos das projeções – mostra o resultado das simulações;
- Análise de sensibilidade e gráfico Tornado – identifica as variáveis de entrada mais críticas e apresenta suas correlações com as variáveis de saída;

- Rotina de ajuste de distribuições – a partir de uma série de dados, realiza testes de aderência a fim de definir qual a distribuição que mais se ajusta à série;
- Correlações – modela dependências entre incertezas de variáveis de entrada;
- Gerador de relatórios e gráficos - gera relatórios estatísticos com dados e gráficos dos resultados e das premissas adotadas;
- Controle de precisão - controla o nível de confiança dos resultados.

Existem, também, softwares específicos para gestão de implantação de projetos, como o Pertmaster™ Project Risk, da empresa Pertmaster Ltd e o @Risk for Project.® da Palisade Corporation®. Ambos são Add-on para o software MS Project da Microsoft®.

O surgimento desses softwares e de máquinas com alta performance, capazes de processarem milhares de simulações e acumularem os resultados destas interações a alta velocidade e a um custo relativamente baixo, foi fator determinante para viabilizar a aplicação da Simulação de Monte Carlo em um grande número de situações do dia a dia.

A simulação pressupõe (e não substitui) a existência de um bom modelo de projeção, que deve considerar as incertezas em todos os aspectos e fases do projeto de negócio. Basicamente, pode-se dividir o projeto em duas fases: a fase de implantação (pré-operacional) e sua fase operacional. Os próximos tópicos caracterizam as principais incertezas para estas duas fases.

As incertezas na fase de implantação do projeto

A fase de implantação do projeto pode ser crítica. Atrasos nas diversas etapas da implantação podem levar a elevações substanciais de custo ou a perdas de oportunidades de mercado e/ou descasamentos entre fluxos de receitas e de amortização do financiamento. Investimentos fixos, ou de giro, mal dimensionados podem inviabilizar o projeto ou obrigar a realização de novos aportes de recursos sob pena de o projeto não ser concluído.

Existem três grupos genéricos em que se pode enquadrar praticamente qualquer tipo de incerteza na gestão da implantação de projetos (GREY, 1995):

1. Incertezas quanto a preços e custos componentes do investimento;
2. Incertezas quanto a cumprimento de prazos na execução do cronograma;
3. Incertezas quanto à ocorrência de eventos.

As incertezas quanto aos preços e custos do investimento

A implantação do projeto consome os recursos conceituados como *necessidade de investimento* decorrente das definições de engenharia do projeto; as incertezas inerentes a tais aplicações correspondem, de forma geral, a:

- Preços de máquinas e equipamentos;
- Custos de construção e instalações;
- Outras despesas pré-operacionais (recursos materiais e mão-de-obra para produção em fase de testes, entre outras).

Freqüentemente, na execução dos projetos, estes custos ultrapassam os valores orçados. O problema é que a maneira usual de realizar os orçamentos, estimando o custo completo do projeto a partir da soma das estimativas médias de todas os componentes de custo, não resulta no custo mais provável para o projeto como um todo (HULETT, 1996).

Uma análise formal dos riscos de custos, além de proporcionar uma estimativa mais realística e acurada do custo do projeto, fornece a probabilidade deste ser excedido, bem como define um nível de contingência necessária para prover o projeto de uma proteção quanto à superação dos custos (HULETT, 1996).

A análise do risco dos custos começa com a divisão estruturada das etapas e tarefas necessárias à execução do projeto. A seguir, é feito o levantamento de dados referentes às faixas entre os pontos otimistas e pessimistas do custo de cada elemento de risco. Esta é a fase mais importante e também a mais difícil do processo de análise. Demanda entrevistas com gerentes de projetos, especialistas e técnicos. O levantamento de dados deve resultar em uma tabela de faixas de custo, de forma simplificada, conforme a Tabela 1.

TABELA 1
ANÁLISE DE RISCO DE CUSTO DO PROJETO

Etapa do projeto	Valor Orçado	Faixas para análise de risco (R\$ mil)		
		Mínimo	Mais Provável	Máximo
Projeto	150	140	150	300
Equipamento	500	475	500	650
Fundação, estrutura	700	670	720	950
Instalações*	100	80	100	160
Mão-de-obra	470	470	500	670
Outras despesas	600	565	600	820
Custo Total do Projeto	2.520		2.570	

Fonte: HULETT (1996)

* Elétricas, hidráulicas, sanitárias, etc.

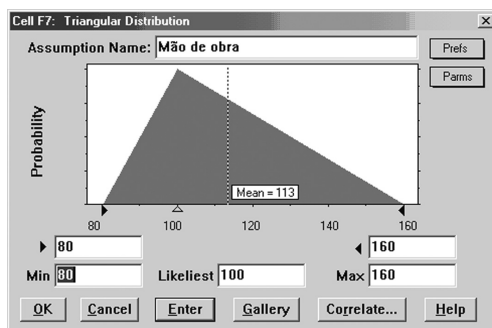
Depois de determinadas as faixas de custos, a modelagem pode ser feita através da utilização de distribuições triangulares de freqüência, onde se expressam os valores mínimos, mais prováveis e máximos estimados para o item (Figura 6).

As distribuições triangulares são freqüentemente utilizadas porque são fáceis de definir; além do mais, os analistas de projetos geralmente não dispõem de conhecimento e informação suficiente para especificar qualquer outro tipo de distribuição, embora outras formas encontrem-se freqüentemente disponíveis nos softwares de análise de risco (HULETT, 1996).

Além de definir as distribuições de freqüência para as variáveis-chave, é importante observar a existência de correlações entre os diversos itens de custos e de preços. A suposição indevida de independência entre as variáveis aleatórias conduz à subestimação do risco².

Figura 6

Distribuição triangular – janela de edição da distribuição – software Crystal Ball®



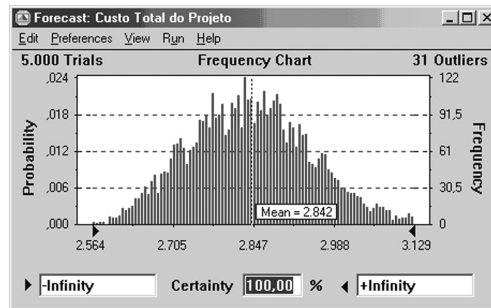
A incerteza nos custos é, ainda, afetada pela incerteza quanto aos prazos necessários para a realização das atividades que podem causar impacto nos custos pré-operacionais.

O resultado final será uma distribuição de freqüência da soma de todos os itens de investimento, respeitadas suas distribuições e correlações após n interações, onde as variáveis têm seu valor sorteado aleatoriamente (Figura 7).

² A soma ou média de variáveis aleatórias independentes se aproximará de uma distribuição normal, concentrando os resultados próximos à média e reduzindo a área das caudas - Teorema do Limite Central.

Figura 7

Distribuição de probabilidades para o Custo Total do Projeto – obtido utilizando SMC através do software Crystal Ball®



Observa-se que o valor mais provável é de, aproximadamente, \$ 2.842, o que significa uma necessidade de contingência em torno de 13% (Valor orçado \$ 2.520 – Valor mais provável \$ 2.842 ÷ = 13%).

A distribuição de freqüência acumulada do Custo Total Estimado fornece o nível de contingência para cada estimativa de custo total, dado um determinado nível de confiança. Como exemplo, a Figura 8 mostra que com 90% de chance o custo total máximo será de \$ 2.983, o que demanda um nível de contingência aproximado de 16,4%. A mensuração deste nível de contingência define o impacto que o risco expõe à instituição e deve ser encarado como uma necessidade de provisão. Seu conhecimento, além de permitir a gestão do risco, pode facilitar eventuais processos de renegociação de crédito.

Figura 8

Percentis para o Custo Total do Projeto – utilizando SMC através do software Crystal Ball®

Forecast: Custo Total do Projeto		
Cell F10 Percentiles		
Percentile	Value	
0%	2.520	
10%	2.704	
20%	2.748	
30%	2.780	
40%	2.812	
50%	2.839	
60%	2.868	
70%	2.896	
80%	2.933	
90%	2.983	
100%	3.225	

Incertezas quanto à execução do cronograma

O cronograma de implantação do projeto é representado em termos de um fluxo de atividades ligadas: uma estrutura, portanto, mais complexa para uma análise de risco do que a dos custos (GREY, 1995).

Três passos são necessários para realizar a análise de risco do cronograma:

1. Construir um cronograma pelo Método do Caminho Crítico (CPM – *Critical Path Method*)³, para o projeto;
2. Estimar as incertezas nas durações das atividades;
3. Realizar a análise de risco do cronograma usando a simulação de Monte Carlo (HULETT, 1996).

O nível de detalhamento apresentado na rede CPM é fundamental para uma boa análise. Hulett (1996) recomenda observar três características para determinar o nível correto:

1. As atividades não devem ser demasiadamente resumidas;
2. O cronograma deve apresentar claramente os caminhos de atividades paralelas que podem causar atrasos no projeto se não forem coordenadas;
3. A rede de atividades não deve ser desenvolvida com um nível extremado de detalhamento, a ponto de exigir uma quantidade muito grande de informação, tornando-se inexecutável ou demasiadamente penoso seu manuseio.

A incerteza quanto ao cumprimento de prazos estimados para tarefas, no cronograma do projeto, afeta os custos do projeto de formas variadas. O custo de mão-de-obra direta alocada nas atividades de implantação do projeto tem uma relação direta e quase sempre linear com atrasos na execução de tarefas. Entretanto, alguns eventos podem ser gerados a partir de atrasos no cumprimento de cronogramas, tais como: multas, perda de época propícia à inauguração, término do período de carência antes de atingir o nível de geração de caixa necessário etc., tornando mais complexa a modelagem. Nesses casos, é necessário determinar a probabilidade de ocorrência destes eventos e suas consequências.

³ A partir de um fluxograma das atividades, identifica o menor prazo para a conclusão do projeto. O caminho que conduz a este fluxo de menor prazo é chamado de crítico porque um atraso em qualquer das atividades do caminho, retarda a conclusão do projeto.

As faixas de duração de cada atividade são determinadas pela menor duração (otimista) e pela máxima duração (pessimista) que uma atividade pode ter sobre diferentes cenários extremos possíveis. Durações máximas podem ser determinadas examinando várias possibilidades que podem dar errado, chamadas, freqüentemente, de *Risk Drivers* (direcionadores de risco), tais como problemas técnicos, condições locais, atrasos de fornecedores, questões relacionadas a permissões (autorizações, licenças, alvarás) etc.

Os *Risk Drivers* são identificados e explorados em entrevistas com os gerentes e líderes das atividades do projeto, que são as pessoas que possuem o máximo de conhecimento sobre o risco do trabalho sob sua gestão e controle. São eles que estão mais familiarizados com as questões de risco em cada atividade e podem fazer as melhores avaliações dos possíveis impactos na duração de cada atividade.

A entrevista inicia-se com a descrição do que pode dar errado com o trabalho naquela atividade. Estima-se a probabilidade de ocorrer este cenário e quanto tempo a atividade deve atrasar se todas as coisas derem erradas. Esta será a duração máxima da atividade. Inversamente, explora-se com os gestores qual a probabilidade de um cenário otimista ocorrer, quais as estimativas de prazos mais curtos para cada atividade.

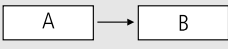
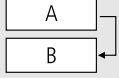
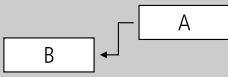
Assim como na análise de risco de custos, e pelos mesmos motivos, as incertezas quanto ao prazo de duração das diversas atividades podem ser modeladas através de distribuições triangulares, onde serão definidos o prazo mínimo, o mais provável e o máximo.

O prazo geral de implantação de um projeto dependerá não só da soma dos prazos das diversas atividades, mas das ligações de dependência que possam existir ou não entre elas. Respeitando então a seqüência lógica das atividades, tem-se que a primeira atividade tem início no instante zero e o início das demais atividades vai depender do tipo de ligação de dependência que existam entre elas. O término de cada atividade resultará da soma do ponto de início mais seu prazo de duração.

Teoricamente, há quatro tipos de ligações de dependências entre as atividades (Figura 9). Grey (1995) e Hulett (1996), entretanto, apontam a utilização prática apenas dos três primeiros tipos (Término-Início, Início-Início e Término-Término).

Figura 9

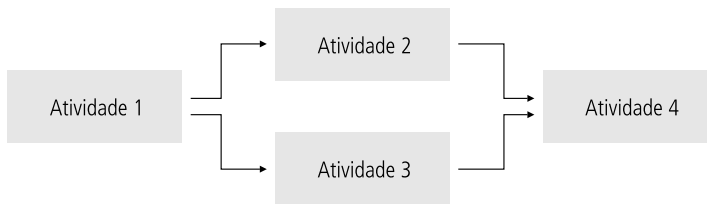
Tipos de dependências entre tarefas

Término-a-Início (TI)		A tarefa (B) não pode ser iniciada até que outra tarefa (A) termine.
Início-a-Início (II)		A tarefa (B) não pode ser iniciada até que outra tarefa (A) inicie.
Término-a-Término (TT)		A tarefa (B) não pode ser terminada até que outra tarefa (A) termine.
Início-a-Término (IT)		A tarefa (B) não pode ser terminada até que outra tarefa (A) inicie.

As ligações do tipo TI (Término-Início) são as mais comuns e mais fáceis de modelar, basta que o ponto de início destas atividades seja o ponto de término da predecessora (atividades 2 e 3, na Figura 10, só podem iniciar após o término da atividade 1). Se existe uma ligação do tipo TI, entre uma atividade e mais de uma predecessora (atividade 4, na Figura 10), utiliza-se como marco de início o término mais tardio entre as atividades predecessoras.

Figura 10

Ligações de dependência TI (Término-Início) (Grey, 1995)



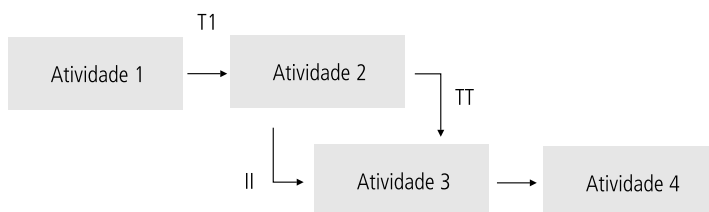
Exemplo de relação de dependência do tipo TI na implantação de um projeto seria, durante uma etapa de construção civil, as atividades de terraplenagem e fundação. A segunda não pode iniciar antes que a primeira termine.

Algumas atividades possuem relações do tipo II (Início – Início), ou seja, as atividades só podem ser iniciadas simultaneamente; ou, ainda, do tipo TT

(Término – Término), cuja conclusão de cada uma das atividades para se concretizar depende da conclusão da outra (Figura 11).

Figura 11

Ligações de dependência II (Início-Início) e TT (Término-Término) (Grey, 1995)



A Figura 12 exemplifica, baseado no esquema representado na Figura 11, como modelar as ligações de dependência em uma planilha eletrônica.

Figura 12

Exemplo de modelagem das ligações de dependência em uma planilha eletrônica

	A	B	C	D	E	F	G	H
1				Duração				
2			Início	Mínimo	Mais Provável	Máximo	Distribuição	Término
3		Atividade 1	0	2	3	5	3,3	3,3
4	H3	Atividade 2	3,3	3	4	6	4,3	7,7
5		Atividade 3	3,3	3	5	7	5,0	8,3
6		Atividade 4	8,3	4	6	9	6,3	14,7

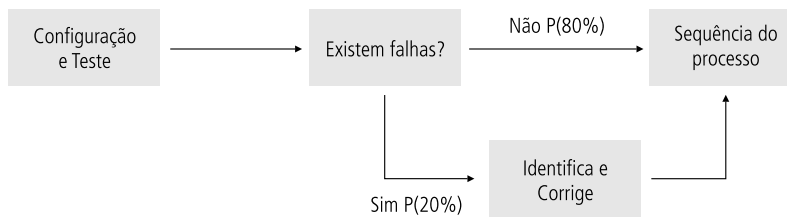
$\uparrow$ = Máximo(H4:H5)
 $\uparrow$ = Triang (D6,D7,D8)
 $\uparrow$ C3 + G3

Incertezas quanto à ocorrência de eventos

Um outro tipo de incerteza pertinente à fase de implantação do projeto é quanto à ocorrência de um determinado evento. A construção de um software pode exemplificar: depois de feita a programação, realiza-se testes para identificar possíveis falhas. Caso existam falhas, estas são corrigidas. Caso não existam, o processo segue seu curso normal (Figura 13).

Figura 13

Diagrama de ocorrência de eventos



Para estas situações, é necessário um Valor Esperado que represente as alternativas ponderadas por suas probabilidades de ocorrência.

De forma resumida, esses três grupos apresentados (custos, prazos e eventos) caracterizam as principais incertezas inerentes à fase de implantação do projeto. A seguir, apresentam-se as incertezas pertinentes à fase operacional.

As incertezas na fase operacional projetada

Na fase operacional as principais incertezas estão relacionadas ao nível de atividade projetada: o fluxo de receitas decorrente das quantidades vendidas e dos preços praticados e variâncias nos custos, taxas de juros e de câmbio, quando é o caso.

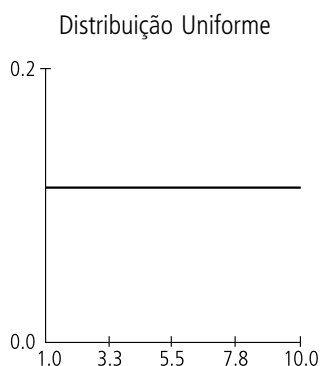
Através de análise de sensibilidade são identificadas as variáveis cuja volatilidade provocam maior impacto na saída e, baseando-se nas premissas da análise do projeto, são atribuídas distribuições de frequência para as variáveis escolhidas. São feitas distribuições para cada cenário macroeconômico projetado.

Embora seja possível, teoricamente, utilizar quaisquer tipos de distribuição de frequência, na prática as distribuições mais usuais são a uniforme e a triangular, posto que, na maioria dos casos, não se dispõe de dados que permitam a definição de outras formas de distribuição.

De fato, na construção de modelos de avaliação de risco, não se procura representar dados anteriormente medidos, até porque dificilmente existem. Procura-se, sim, descrever a crença existente sobre a incerteza de valores e eventos, através de funções de densidades de probabilidades, que possam ser utilizadas nas amostragens aleatórias dos valores simulados (GREY, 1995). Esse posicionamento é sustentado também por Savage (1996), Evans e Olson (1998) e Clemen e Reilly (2001).

A utilização de distribuições triangulares permite expressar com conforto uma faixa de valores que representa um nível de crença pessoal, através da definição de três pontos: máximo, mínimo e mais provável. Na inexistência ou indefinição de um valor mais provável, usa-se a distribuição uniforme (Figura 14).

Figura 14



A remuneração do investidor e o uso do VPL como medida de risco do projeto

Identificadas as incertezas e definidas suas respectivas distribuições de probabilidades, e respeitadas as devidas correlações, torna-se necessário definir uma (ou mais) variável-objetivo (ou de decisão).

Do ponto de vista de um credor, que esteja financiando um projeto, a utilização da análise de risco, considerando o Valor Presente Líquido como variável-objetivo, é interessante, dada a necessidade de avaliar a probabilidade de sucesso do empreendimento, como condição básica para a adimplência do financiamento e para a concretização dos benefícios econômicos e sociais esperados.

O cálculo do VPL pressupõe a utilização de uma taxa de desconto que represente a remuneração devida ao investidor, ajustada ao respectivo risco do negócio. Para determinação desta taxa, pode-se utilizar um modelo de risco como o CAPM – *Capital Asset Pricing Model*⁴.

A taxa, então definida, deve ser aplicada ao Fluxo de Caixa Livre do Acionista, identificando, portanto, se a remuneração projetada para o investidor está adequada.

⁴ CAPM – Modelo de Precificação de Ativos Financeiros, desenvolvido por William Sharpe. Construído sobre a premissa de que a variância, não diversificável, de retornos é a medida apropriada do risco (Vide: ASSAF NETO, 1999 e DAMODARAN, 1997).

Entretanto, apesar de interessar ao credor conhecer a satisfação do investidor, a utilização isolada do VPL conduz a uma medida de risco de crédito inadequada, posto que mensura o risco a que está exposto o investidor e não o credor (SOUZA, 2004).

Tal abordagem leva a uma medida de risco adequada, do ponto de vista do investidor, pois se estima a probabilidade de que os fluxos de caixa incrementais, gerados pelo investimento, não remuneram o valor aplicado à Taxa Mínima de Atratividade adotada; entretanto, como medida de risco de crédito é inadequada, pois leva a concluir que quanto menor a participação de capital próprio, menor é o risco (probabilidade do Valor Presente Líquido ser negativo). O que é inconsistente com o raciocínio desenvolvido por Merton (SAUNDERS, 2000), identificando um comportamento isomórfico entre uma Opção Financeira de Venda (Put) e o pagamento de um empréstimo, na medida em que um maior volume de recursos próprios aportados possa ser subentendido como uma maior aplicação em ativos, fazendo com que o valor de mercado dos ativos tenha uma maior probabilidade de superar o valor da dívida.

Segundo Merton (apud SAUNDERS, 2000), se, ao chegar o vencimento de um empréstimo, o valor de mercado dos ativos da empresa tomadora for superior ao valor do montante devido, os donos da empresa estarão incentivados a pagar o empréstimo e reter o valor residual como retorno sobre o investimento. Entretanto, se à data do pagamento o valor de mercado dos ativos da empresa for menor que o montante a ser pago, os donos terão um incentivo (ou opção) de não pagar e entregar os ativos restantes da empresa ao credor.

A idéia é que se o negócio não for viável, ou não remunerar adequadamente o acionista, este será fator de risco de crédito. Ou seja, de que o risco de crédito inicia-se a partir do momento que o investidor não se sente adequadamente remunerado, uma lógica quase intuitiva, que encontra respaldo na literatura (NERSESIAN, 2000; SECURATO, 2002) e, portanto, avaliar o empreendimento sobre este enfoque é salutar para o credor. Porém, esta não pode ser a única medida do risco de crédito, pelos motivos já expostos.

Considerações finais

A avaliação de projetos é tarefa recorrente nas instituições de fomento. O interesse no sucesso do projeto transcende a questão do risco de crédito, haja vista que o objetivo que motiva a instituição a financiar projetos é estimular o desenvolvimento da economia local. E o fracasso de projetos, independentemente da questão creditícia, não traz benefícios à economia.

Os métodos determinísticos tradicionais, de avaliação de projetos, oferecem

informações limitadas à percepção dos níveis de risco e da contingência necessária a um possível novo aporte de recursos que a instituição assume ao financiar um projeto.

As principais incertezas inerentes à avaliação do projeto estão relacionadas aos custos e duração das diversas atividades na fase de implantação e do nível de atividades, preços e estrutura de custos em sua fase operacional. A Simulação de Monte Carlo é uma ferramenta perfeitamente aplicável na quantificação destas incertezas.

A análise formal destas incertezas, seus inter-relacionamentos e influência nos resultados, permite ao grupo decisor maior compreensão da extensão dos riscos decorrentes da aceitação do projeto, melhorando, desta forma, o processo decisório.

Este artigo deve ser entendido como um ponto de partida à análise de risco de projetos, e não tem, evidentemente, a pretensão de esgotar o assunto e nem pode ser entendido como um modelo completo. Estudos específicos e mais profundos devem ser desenvolvidos, de forma a propiciar uma ferramenta adequada à realidade de cada instituição e que efetivamente venha a contribuir no processo decisório para a concessão de financiamento.

Referências

ANDRADE, Eduardo L. *Introdução à Pesquisa Operacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. São Paulo: Atlas, 1999.

BRUNI, Adriano Leal; FAMA; Rubens; SIQUEIRA; José de Oliveira. Análise do risco na avaliação de projetos de investimento: uma aplicação do método de Monte Carlo. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v. 1, n. 6, 1º trim./1998.

CLEMEN, Robert T; REILLY, Terence. *Making hard decisions with Decision Tools®*. 2. ed. rev. USA: Duxbury, 2001.

CURRY, Renwick E. *The Problems with "The Problems with Monte Carlo Simulation"*. 2002. Disponível em: <<http://www.montecarlosimulations.org>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

DAMODARAN, Aswath. *Avaliação de investimentos: ferramentas e técnicas para a determinação do valor de qualquer ativo*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

ERAKER, Bjorn. MCMC analysis of diffusion models with application to finance. *Journal of Business & Economic Statistics*. Alexandria. Apr. 2001, v. 19, n. 2, p. 177-191. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

EVANS, JAMES R.; OLSON, DAVID L. *Introduction to simulation and risk analysis*. New Jersey: Prentice Hall / Upper Saddle River, 1998.

GREY, S. *Practical Risk Assessment for Project Management*. New York: John Wiley & Sons, 1995.

HERTZ, David B. Risk Analysis in Capital Investment. *Harvard Business Review*, september / october, 1979.

HULETT, David T. *Schedule Risk Analysis Simplified In Project Management Network of the Project Management Institute*. Upper Darby, PA, 1996. Disponível em: <<http://www.pertmaster.com/downloads/whitePapers.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2004.

LI, Ling Hin. Simple computer applications improve the versatility of discounted cash flow analysis. *The Appraisal Journal*, Chicago, v. 68 n. 1, p. 86-92, jan. 2000. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

NAWROCKI, David. The problems with Monte Carlo Simulation. *Journal of Financial Planning*, v. 14, n. 11, p. 92-103, 2001. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb>>. Acesso em: 28 jan. 2002.

NERSESIAN, Roy L. *@Risk 4.0 Bank Credit Analysis*. USA: Palisade Corporation, 2000.

RIGOLON, Francisco José Z. *Opções Reais e Análise de Projetos*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para Discussão, 66)

SÁ, Geraldo Tosta de. *Administração de investimentos: Teoria de carteiras e gerenciamento do risco*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SAUNDERS, Anthony. *Medindo o Risco de Crédito: novas abordagens para Value at Risk e outros paradigmas*. Tradução Bazan Tecnologia Lingüística; revisão técnica Luiz Afonso Cerqueira / João Carlos Douat. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2000.

SAVAGE, Sam. Statistical Analysis For The Masses. In: SPENCER, Bruce (Ed.). *Statistics and Public Policy*. Oxford University Press, 1996.

SECURATO, José Roberto. *Decisões financeiras em contexto de risco*. São Paulo: Atlas, 1993.

_____. (Coord.) *Crédito e Avaliação do Risco: Pessoas Físicas e Jurídicas*. São Paulo: Saint Paul, 2002.

SOUZA, Marcelo C. Mesquita de. *Quantificação das Incertezas na Avaliação de Projetos: O Modelo Utilizado na Agência de Fomento do Estado da Bahia*. 2004. 134f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

STAMPLES, Edward. Monte Carlo sims comes to your PC. *Advisor Today*. Washington, v. 95, n. 8, p. 124-125, ago. 2000. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

9 COMPORTAMENTO DAS EXPORTAÇÕES DA BAHIA 2002/ 2003: O ESPELHO DE MUDANÇAS ESTRUTURAIS

Vera Spínola*

Maria Teresa Franco Ribeiro**

Resumo

Este artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre as mudanças recentes na pauta de exportações do estado da Bahia e sua relação com o processo de industrialização local. Primeiramente introduz-se a concepção de pauta de exportações como um dos instrumentos importantes de avaliação da competitividade de um sistema econômico. Visa-se também a investigar se a questão levantada pela Profa. Maria da Conceição Tavares (2003) sobre a tendência das relações de troca favoráveis às *commodities*, pode ser verificada na pauta de exportações da Bahia de 2002/2003. Com motivação em um estudo da Fundação de Comércio Exterior – Funcex, que mostra a variação da rentabilidade das exportações brasileiras por categoria de produtos entre 2002 e 2003, calculou-se a variação do valor médio FOB, em dólar, por segmento exportador da Bahia, a partir de dados estatísticos da Secretaria de Comércio Exterior – Secex, entre 2002 e 2003, para verificar se as variações de preços foram mais favoráveis aos produtos agrícolas ou aos industriais. Procurou-se estabelecer um paralelo entre os produtos exportados e o processo de industrialização ocorrido no Estado nos últimos anos, além de tentar identificar as principais cadeias produtivas. Por fim, discutem-se os avanços do agronegócio e a importância do desenvolvimento tecnológico para sua expansão.

Palavras-chave: Pauta de exportações. Bahia. indústria. Relações de troca. Comércio Exterior. Agronegócio

* Mestre em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA; pesquisadora da Escola de Administração da UFBA; professora da UNIFACS; técnica da Desenbahia. E-mail: vspinola@uol.com.br

** Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, professora e pesquisadora da Escola de Administração da UFBA, pesquisadora e consultora na área de política de inovação, competitividade/desenvolvimento. E-mail: mariatfr@uol.com.br; mariatfr@ufba.br

Abstract

The purpose of this paper is making some insights on the recent changes undergone by the export sector of the state of Bahia/Brazil, as well as its link with the local industry. At first, it defines the export roster as a tool to evaluate the competitiveness of an economic system. It's also meant to investigate whether the issue raised by Professor Maria da Conceição Tavares on the current trend of the terms of trade to be favorable to the commodity goods, can be verified on the exports of the state of Bahia over the period 2002/2003. This study was also motivated by a work done by the *Fundação de Comércio Exterior – Funcex* (Foundation of Foreign Trade of Brazil) that demonstrates the declining profitability of Brazilian exports, by product category, between 2002 and 2003. In considering Bahia exports, it was calculated the variation of the average FOB value in US\$ dollars by product category, based on statistics data from the *Secretaria de Comércio Exterior, Secex* (Department of Foreign Trade of Brazil), between 2002 and 2003, in order to check whether the price variation were more favorable to the agricultural or to the industrial products. The work also tries to make a parallel between the exported products and the process of industrialization that has been taking place in Bahia lately. Its main product chains were identified. The technological advances of the agro-business were discussed, since their products were determinant to the good performance of the export sector.

Key words: Export roster. Bahia. Brazil. Industry. Terms of trade. International trade. Agro-business.

Introdução

No artigo intitulado Breve Referencial Teórico, Teixeira (1993) inclui o Comportamento das Exportações como um dos indicadores de competitividade de um sistema econômico. De fato, o crescimento e a composição da pauta de exportações podem se configurar como uma amostra da indústria de determinado local. Teixeira (1993) aponta também as limitações destes indicadores pois, em uma análise pontual, fica difícil separar os fatores conjunturais de mercado das forças competitivas estruturais. À luz das observações de Teixeira, faz-se uma análise geral do comportamento da pauta de exportações do Brasil e, em particular, do estado da Bahia, no período 2002/2003. Faz-se, também, uma estimativa da receita gerada por unidade de produto exportado por categoria de bens em 2003, em relação a 2002.

A pauta de exportações também possibilita a identificação de segmentos formados por pequenas empresas, com potencial exportador, onde intervenções institucionais podem contribuir para a organização de arranjos produtivos e estimular o desenvolvimento local. Para um estudo mais aprofundado e

superação das limitações dos indicadores utilizados seria necessário se fazer análise de uma série histórica. A presença de determinados bens, produzidos por pequenas e médias empresas, na pauta de exportações, por longos e consecutivos períodos, poderá sinalizar segmentos com vocação exportadora, independente de influências conjunturais.

O crescimento sustentável e a diversificação das exportações têm sido apontados como um importante instrumento de política industrial e aumento da competitividade do país. Estudos recentes (BAUMANN, 2001) constataam que a pauta exportadora brasileira aponta um forte componente de produtos intensivos em recursos naturais, com elevada vulnerabilidade externa, e a existência ainda tímida dos segmentos que apresentam maior conteúdo tecnológico e crescimento da demanda internacional. Ressalta-se, ainda, a presença significativa de empresas transnacionais no parque industrial, cuja decisão de investir e exportar estão subordinadas às estratégias globais de suas casas-matrizes.

Um dos fatos marcantes dos últimos anos foi a expansão do agronegócio. Este é o setor da economia que mais tem contribuído para a formação do saldo da balança comercial do país: em 2002, respondeu por 41,15% das exportações. A análise das informações sobre a balança do agronegócio revela que, além da conquista de novos mercados como China, Rússia, países do Oriente Médio, Chile e Indonésia, novos produtos vêm ocupando papel de destaque, como as exportações de carne bovina e suína (GASQUES et al, 2004).

O ano de 2003 pode ser considerado como excepcional para os segmentos exportadores do Brasil, quando a balança comercial apresentou superávit de US\$ 24,82 bilhões. O país atingiu, nesse ano, o maior volume de exportações de sua história, US\$ 73 bilhões, com uma expansão de 21,08% em relação a 2002. Esse comportamento também se verificou na Bahia, cujas exportações cresceram 35% em relação a 2002, com uma ampla diversificação e presença significativa dos produtos do agronegócio.

O bom desempenho das vendas externas pode ser atribuído aos seguintes fatores: 1) crescimento da safra agrícola brasileira coincidente com a quebra da colheita, principalmente da soja, nos Estados Unidos; 2) aumento da demanda mundial por grãos, graças às maciças compras efetuadas pela China; 3) elevação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas; 4) recuperação das exportações para a Argentina, maior parceiro comercial do Brasil no Mercosul; 5) expansão das vendas externas de manufaturados, como alternativa à retração da demanda interna; 6) esforço conjunto do empresariado e do governo para a conquista de novos mercados, a exemplo da China, que aparece como segundo maior importador de produtos brasileiros depois dos EUA; 7) ação da Agência de Promoção das Exportações do Brasil (Apex) na fixação da marca do País, que proporcionou a participação de 8,196 mil empresas brasileiras de pequeno e médio porte em 410

eventos no exterior, entre feiras, missões comerciais, projetos compradores e vendedores. Estima-se que o valor total exportado pelas pequenas e médias empresas brasileiras tenha atingido US\$ 398,7 milhões em 2003 (PROMO, 2004). O corrente estudo está organizado em seis itens, incluindo esta introdução. O segundo apresenta a formulação da questão levantada pela Professora Maria da Conceição Tavares (TAVARES, 2003), sobre as relações atuais de trocas internacionais e a metodologia utilizada para sua investigação. O terceiro item trata do comportamento das exportações brasileiras, com base no estudo da Funcex (2004b) e dos princípios desenvolvidos por Prebisch (2000), sobre as relações de troca entre os países centrais e periféricos. O quarto item discorre sobre o setor exportador da Bahia no período 2002/2003 e configura-se como o núcleo do trabalho. Está dividido em três subitens: o primeiro trata do processo de industrialização do estado da Bahia à luz das reflexões de Geschenkron (FERNANDES, 1999) e apresenta os principais segmentos exportadores, com a variação de seus respectivos valores médios FOB de exportação, entre 2002 e 2003; o segundo subitem identifica algumas cadeias produtivas encontradas na indústria baiana através da pauta de exportação; o terceiro subitem discorre sobre a importância do desenvolvimento tecnológico para a expansão do agronegócio. Para concluir, no quinto item tecem-se considerações finais e, no sexto, listam-se as referências bibliográficas.

Formulação da questão e metodologia de investigação

Ao analisar o comportamento recente da economia brasileira a Professora Maria da Conceição Tavares (2003) aponta os elementos que distinguem o atual processo de internacionalização daqueles observados em etapas anteriores do capitalismo. Chama a atenção para os efeitos assimétricos desse movimento sobre as economias periféricas. Segundo esta autora, a brutal concorrência internacional entre os produtos manufaturados fez com que houvesse uma deflação de preços industriais. As relações de troca acabaram favorecendo as *commodities* agrícolas, as matérias-primas. Segundo Tavares (2003), isto é uma anormalidade do ponto de vista da teoria centro-periferia, cujo mentor foi o economista argentino Raul Prebisch.

O presente artigo visa refletir sobre as transformações recentes da pauta de exportação da Bahia, seguindo a mesma tendência daquela do Brasil, e, à luz das observações de Tavares (2003), bem como dos princípios desenvolvidos pelo próprio Prebisch (2000) e pelo economista Gerschenkron (FERNANDES, 1999), discute-se a sustentabilidade desse processo e os desafios para a sua manutenção.

Será que a questão levantada pela Profa. Maria da Conceição Tavares (2003) sobre as relações de troca favoráveis às *commodities* pode ser verificada na pauta de exportações da Bahia de 2002/2003? Qual a variação da receita

gerada por unidade de produto exportado entre 2002 e 2003, dentre as diferentes categorias de bens? Será que a variação do preço médio foi maior entre as matérias-primas ou os produtos industrializados? Qual a especificidade da produção de *commodities* atual?

Para se tentar responder à pergunta central, primeiramente calculou-se a receita em dólares gerada por unidade de produto, dividindo-se o valor FOB total exportado por categoria de bens pela quantidade física (*quantum*), no ano de 2002 e 2003. Calculou-se a variação deste indicador no período em estudo. Na Tabela 1 representa-se o resultado sintético desta estimativa.

O comportamento das exportações brasileiras - revisitando Prebisch

Prebisch (1949) apresentou dados empíricos no seu artigo “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de Seus Problemas Principais”, demonstrando a desigualdade nas relações de troca entre produtos agrícolas e industriais. Tomando por base uma série de 70 anos (1876-1947), Prebisch demonstra que os preços relativos dos produtos agrícolas vão decrescendo em relação aos industriais. Em 1947, determinada quantidade de produtos agrícolas só poderia ser trocada por 68% da quantidade de produtos industriais que poderia comprar entre 1876-80.

Segundo estudos da Funcex (2004b), apesar do aumento de 21% na receita de exportação brasileira em 2003, em comparação com 2002, as vendas externas apresentaram queda de rentabilidade de 10% em média, atribuída à valorização nominal do câmbio e à inflação dos preços no atacado. De acordo com o referido estudo, em 2002 as exportações tiveram uma elevada rentabilidade devido à excepcional alta do dólar, cuja taxa média atingiu R\$ 3,10/US\$. Por sua vez, em 2003, quando se acalmaram as especulações relativas à política econômica a ser seguida pelo recém eleito governo Lula, a taxa de câmbio nominal média anual ficou em R\$ 2,90/US\$ (FUNCEx, 2004b).

A perda de rentabilidade foi mais elevada nos setores que registraram queda nos preços de exportação em 2003, justamente os produtos manufaturados, como foi constatado por Tavares (2003). De acordo com a Funcex (2004b), o índice de preços dos produtos manufaturados vem registrando queda quase contínua desde 1996, acumulando, desde então, uma perda de 18%. Como exemplo de redução de rentabilidade em 2003, aparecem os equipamentos eletrônicos (queda de 29% na rentabilidade), máquinas e tratores (baixa de 17,9%), material elétrico (menos 15,5%) e veículos automotores (menos 15,1%). De outro lado, em alguns setores produtores de *commodities*, a forte recuperação dos preços compensou quase totalmente os efeitos negativos do

câmbio e da inflação, gerando quedas discretas na rentabilidade. De acordo com o estudo, foi o caso do café (menos 1,1%), óleos vegetais (menos 1,1%), refino de petróleo (menos 2,6%) e siderurgia (menos 4,5%).

Façamos uma reflexão sobre o desempenho das contas externas à luz da abordagem de Prebisch (2000). Segundo esse autor, no processo cíclico havia uma disparidade contínua entre a demanda e a oferta globais por bens de consumo produzidos nas economias centrais. Na fase de expansão, a demanda ultrapassa a oferta e, na fase de contração, ocorre o contrário. O lucro aumenta na fase de expansão, compensando o excesso de demanda através da alta dos preços. Decresce na fase de contração, contrabalançando o excesso de oferta com a redução de preços. No período de expansão, há transferência de lucro do centro para os produtores de bens primários da periferia, como deve ter ocorrido com as grandes empresas produtoras de *commodities* agrícolas em 2003. Nessa fase, os preços dos produtos primários tendem a subir mais acentuadamente do que os preços de produtos finais, em função do tempo necessário para aumentar a produção primária. Esse processo ocorreu em 2003, quando a balança comercial do Brasil acabou se beneficiando da conjuntura favorável aos produtos agrícolas.

Todavia, segundo Prebisch (2000), os preços de produtos primários descem com maior rapidez nos momentos de desaceleração econômica, de tal forma que a diferença entre os preços de produtos de consumo final e de produtos primários vai aumentando gradualmente através dos ciclos. Durante a fase ascendente, nas nações industrializadas, uma parte dos lucros ia-se transformando em aumento de salários, devido à concorrência dos empresários entre si e pela pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando na fase de contração, o lucro é reduzido: a parte que se transformou nos aumentos salariais não volta a se transformar em lucro, devido à conhecida rigidez dos salários à baixa, nos países centrais, onde os trabalhadores e sindicatos são organizados. A pressão para reduzir salários se transfere à periferia, onde estes são menos rígidos à queda, bem como os lucros, em virtude das limitações da concorrência entre os empresários. Dados empíricos parecem indicar que os ajustes da economia brasileira continuam se dando à custa da redução dos salários reais e queda do lucro. Apesar do bom desempenho do setor externo em 2003, foi constatada uma sensível queda na rentabilidade das exportações (FUNCEX, 2004a). Houve, também, uma redução da demanda interna, que pode ser demonstrada pela retração da absorção interna - gasto ou consumo dos residentes - em 2,88%¹, como consequência da contração do PIB em 0,25%.

¹ Fez-se uma estimativa da absorção interna, ao se descontar do PIB as exportações, que equivalem à parcela do PIB consumida pelos não residentes, e acrescentar as importações, que equivalem ao consumo dos residentes em bens produzidos externamente.

O setor exportador na Bahia – período 2002/2003

A pauta de exportações como espelho do processo de industrialização - revisitando Gerschenkron

A pauta de exportações da Bahia reflete, grosso modo, a história do seu processo de industrialização, primeiramente concentrado na produção de bens intermediários. Os produtos químicos e petroquímicos respondem por, aproximadamente, 25% das vendas externas (Tabela 1). O ciclo inicial de industrialização ocorreu no final dos anos 70, com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, induzido pela política nacional de industrialização, que visava a diminuir a dependência da indústria doméstica em insumos importados e reduzir as desigualdades regionais. Ocorre num período em que se completava o ciclo de industrialização por substituição de importações. O estado da Bahia foi escolhido como local para instalação do pólo petroquímico por ser, àquela época, o único produtor de petróleo, por já contar com uma refinaria, com um porto no meio da costa brasileira e, finalmente, pela sua localização entre a região sudeste e norte-nordeste (GUERRA, 2001). Podendo inferir-se daí que o modelo de industrialização foi basicamente exógeno, ou voltado para a exportação, principalmente para outras regiões do Brasil.

Seguindo essa linha de investigação, o processo de industrialização da Bahia, ocorrido a partir de meados da década de 70, não foge às características básicas apontadas pelo economista Gerschenkron, em 1973, destacadas por Fernandes (1999), inerentes ao padrão de industrialização tardia das sociedades mais atrasadas:

1. a industrialização começa de forma descontínua e assume a forma de um grande surto com ritmos elevados de crescimento;
2. dá-se prioridade, no esforço de industrialização, às fábricas e empresas de grande porte;
3. a produção industrial é focada nos bens de produção em detrimento dos bens de consumo;
4. há uma forte pressão para conter o nível de consumo da população;
5. fatores institucionais especiais (como a intervenção ativa do Estado) desempenham papel decisivo na oferta de capital para as novas indústrias;
6. a agricultura não desempenha papel ativo no processo de industrialização, seja como mercado para a produção industrial, seja como zona para elevação do trabalho.

Pode-se inferir que o primeiro ciclo de industrialização, ocorrido no estado da Bahia a partir de meados da década de 70, apresenta características

semelhantes às apontadas por Gerschenkron. Trata-se de um processo predominantemente exógeno, conduzido pelo Estado, em que a atração de grandes empreendimentos vindos de fora do estado funcionam como a força motora do processo. Em contrapartida, um processo endógeno seria aquele motivado espontaneamente, ou não, principalmente pelas forças de mercado internas ao sistema econômico, com pouca intervenção do Estado.

Voltando às reflexões de Gerschenkron. Quanto à agricultura, pode-se afirmar que a produção de alimentos destinados ao consumo da população não desempenhou papel ativo no primeiro ciclo de industrialização da Bahia. A agricultura se caracterizava pela cultura de subsistência, de baixa produtividade. A partir dos anos 1970, a agricultura de exportação (cana-de-açúcar, cacau, fumo, sisal etc.) também vai perdendo o dinamismo e peso que possuía quando a economia era eminentemente agroexportadora.

A década de 1980 foi marcada por uma fase de crise na economia nacional e pela insustentabilidade de um modelo de desenvolvimento baseado numa forte intervenção do Estado, em virtude, sobretudo, da crise do seu padrão de financiamento. Aliados a esses fatores, no início dos anos 90, novos requisitos locacionais, a abertura econômica e a reestruturação produtiva tenderam a dificultar a competitividade da indústria baiana. A reestruturação produtiva passa a valorizar a existência de um ambiente institucional propício ao conhecimento, à pesquisa e inovação, fundamentais para a criação e manutenção da competitividade sustentável setorial (MENEZES, 2000).

O processo de estabilização econômica, dos anos 90, criou condições para um novo ciclo de investimento na economia brasileira. A partir daí estruturou-se um padrão espacial de crescimento, induzido substancialmente pela abertura comercial. Nesse contexto, a Bahia passa a utilizar a renúncia fiscal como instrumento para influenciar nas decisões de alocação de recursos, abrindo espaço para a operação de políticas regionais na atração de investimentos.

Nos últimos anos, os investimentos ocorridos no estado da Bahia podem ser caracterizados pela seguinte tipologia, segundo Menezes (2000): expansão da base produtiva anterior; foco em bens de consumo; verticalização com adensamento e articulação de cadeias produtivas. A partir de tais investimentos, modifica-se em parte o perfil setorial.

O complexo metal-mecânico foi o que recebeu maior volume de investimentos, devido ao Complexo Automotivo Ford. Esse investimento proporciona um efeito encadeador na economia baiana, fortalecendo a integração dos sistemistas e produtores de autopeças. Afora os investimentos da Ford, outros empreendimentos apontam para uma maior verticalização da cadeia metal-mecânica e em direção à produção de bens de consumo final.

No Complexo Químico/Petroquímico, ressalta-se a implantação da fábrica de matérias-primas para a produção de herbicidas da Monsanto e, no complexo agroalimentar, destaca-se a produção de derivados de grãos e oleaginosos, produção de rações e carnes diversas, e de bebidas.

Embora a Bahia tenha o mais elevado produto industrial do Nordeste, por ser muito concentrada, sua indústria de transformação gera menos empregos diretos que as do Ceará e de Pernambuco individualmente. Enquanto naqueles estados estão registrados, pela Relação Anual das Informações Sociais - Rais (2001), do Ministério do Trabalho, respectivamente 139 mil e 135 mil postos de trabalho diretos na indústria de transformação, na Bahia há apenas 107 mil.

A concentração industrial reflete-se também na pauta de exportações. De acordo com levantamento do Promo – Centro Internacional de Negócios da Bahia (2004), baseado em dados estatísticos da Secex de 2003, na Bahia existem, aproximadamente, 380 empresas exportadoras, das quais, as 6 maiores responderam por 51,16% do faturamento exportador e, as 60 maiores, por 90%. Logo, as 320 empresas restantes, ou seja, 84% do número de empresas, responderam por apenas 10% da receita das vendas externas em 2003. No que se refere ao setor externo, o ano de 2003 foi excepcional para o Brasil e também para a Bahia, cujas exportações cresceram 35% em relação a 2002 (Tabela 1).

A partir do século XXI, a pauta de exportações vem se tornando mais diversificada, como reflexo dos grandes projetos atraídos para o estado, a exemplo do Complexo Ford Nordeste e do projeto Veracel, voltado à produção de celulose na região sul do estado. Os produtos agrícolas, provenientes do agronegócio, ganharam também nova dimensão.

O bom desempenho das exportações da Bahia pode ser atribuído aos fatores mencionados, que concorreram para o aumento das vendas externas do Brasil, bem como à consolidação dos empreendimentos industriais implantados no estado nos últimos dois anos. Estes têm contribuído para a diversificação da pauta, com a expansão das exportações de bens de consumo durável e não-durável. O Complexo Ford Nordeste já responde por 12,23% das exportações baianas, com US\$ 398,7 milhões em 2003 (Tabela 1). O principal destino destas vendas foi o México, que absorveu US\$ 290,5 milhões, ou seja, quase 73% deste total (PROMO, 2004). As vendas externas do segmento calçadista atingiram quase US\$ 27,8 milhões em 2003, com um aumento de 66,45% em relação ao ano anterior.

Verifica-se que as exportações baianas de grãos cresceram 38,98% entre 2002/2003; as de sisal e derivados, 56,16%; frutas e suas preparações, 52,76%. A significativa expansão dessas rubricas, decorre da boa safra, da elevação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, do incremento da demanda por produtos do agronegócio, principalmente grãos. No que se refere ao cacau,

TABELA 1
PRINCIPAIS SEGMENTOS EXPORTADORES DO ESTADO DA BAHIA

	US\$ FOB	US\$ FOB		(1)	(1)	(2)	(3)
	Mil	Mil	Variação	FOB/ Quantum	FOB/ Quantum	FOB/ Quantum	Part. %
	2002	2003	2002/2003	2002	2003	02/03	2003
Químicos e Petroquímicos	659.754	800.578	21,34	0,60	0,64	5,87	24,57
Derivados do Petróleo	421.911	609.267	44,41	0,16	0,19	19,43	18,70
Veículos e suas partes	115.608	398.673	244,85	7,01	6,77	-3,52	12,23
Papel e Celulose	229.078	262.050	14,39	0,44	0,47	8,39	8,04
Metalúrgicos	246.173	249.806	1,48	0,80	0,66	-17,21	7,67
Cacau e Derivados	134.504	213.271	58,56	2,34	2,80	19,80	6,54
Grãos, óleos e ceras vegetais	115.711	160.810	38,98	0,19	0,20	7,65	4,93
Minerais	102.546	104.008	1,43	0,57	0,52	-8,80	3,19
Frutas e suas preparações	52.685	80.482	52,76	0,69	0,75	9,61	2,47
Couros e peles	48.292	58.455	21,04	3,57	4,20	17,67	1,79
Sisal e derivados	34.531	53.925	56,16	0,37	0,46	22,92	1,65
Consumo de Bordo	41.924	43.868	4,64	0,16	0,19	19,99	1,35
Café e especiarias	51.263	39.019	-23,88	1,30	1,00	-22,54	1,20
Móveis e semelhantes	17.916	28.966	61,68	6,12	5,83	-4,81	0,89
Calçados e suas partes	16.726	27.840	66,45	11,97	12,52	4,62	0,85
Pesca e Aquicultura	23.594	27.053	14,66	4,90	4,54	-7,41	0,83
Máquinas e materiais elétricos	18.551	19.767	6,55	2,49	2,39	-4,08	0,61
Algodão	11.365	18.135	59,57	0,89	1,11	24,16	0,56
Fumo e derivados	14.616	17.263	18,11	5,12	4,30	-16,03	0,53
Demais segmentos	53.289	45.536	-14,55				1,40
Total	2.410.037	3.258.772	35,22	0,38	0,45	20,18	100,00

Fonte: MDIC/Secex – Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior/Secretaria de Comércio Exterior. Dados coletados em 19/01/04 através do Promo Centro Internacional de Negócios da Bahia. Elaboração dos autores.

Notas:

1. Valor FOB exportado/*quantum* exportado
2. Variação do valor médio (US\$ FOB/*quantum*) exportado entre 2002 e 2003
3. Participação percentual de cada segmento sobre o valor FOB total exportado em 2003

além do mercado internacional ter sido favorável, a recuperação da lavoura contribuiu para um aumento de 58,56% das exportações em 2003, em relação a 2002. Verifica-se que a receita em dólares da categoria cacau, dividida pelo *quantum* exportado, cresceu quase 20% entre 2002 e 2003 (Tabela 1).

Ao analisar a Tabela 1, pode-se constatar que os segmentos de maior peso na pauta de exportações da Bahia, que são *commodities* agrícolas e bens intermediários industriais, aumentaram de preço em 2003, em relação a 2002. O preço médio dos químicos e petroquímicos aumentou em 5,87%. Estes

respondem por quase 25% do valor FOB e são predominantemente constituídos por matérias-primas para a indústria de transformação. O valor FOB US\$/*quantum* dos derivados de petróleo, que corresponderam a 18,70% das exportações em 2003, cresceu 19,43%. O valor médio FOB exportado aumentou também nos segmentos: papel e celulose, em 8,39%; cacau e derivados em 19,80%; grãos (principalmente soja), em 7,65%; frutas, em 9,61%; consumo de bordo, em 19,99% (Tabela 1). Verifica-se uma queda no valor médio FOB dos segmentos: veículos (-3,52%); metalúrgicos (-17,21%); minerais (-8,80%); café e especiarias (-22,54%); móveis e semelhantes (-4,81%); pesca e aquicultura (-7,41%); máquinas e materiais elétricos (-4,04%); fumo e derivados (-16,03%).

Não se pode afirmar, todavia, que há uma contradição entre os conceitos introduzidos por Prebisch e o desempenho da balança comercial da Bahia/Brasil no período em estudo, embora os preços dos produtos manufaturados venham se reduzindo. O ciclo internacional favorável às *commodities* agrícolas e industriais pode ser atribuído, dentre inúmeras outras variáveis, à intensificação do processo de industrialização da China, provocando um aumento da demanda por matérias-primas e insumos para a indústria. Todavia a volatilidade dos preços desta categoria de produtos é muito grande, o que torna a sustentabilidade das exportações frágil. Os preços das *commodities*, como o cacau e a soja, oscilam muito. Segundo Franco e Soares (2004), a gripe de aves que provocou a queda no consumo de frango na Ásia causará redução na demanda chinesa pela soja em 2004. Concomitante, o aumento nos preços de frete prejudicou o mercado de grãos. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) também prevê queda nas importações de soja da União Européia em 2004. Por sua vez, neste começo de ano, a industrialização do gigante chinês está levantando os preços do aço, cobre e outros minerais básicos. Essas questões apontam para a complexidade das dinâmicas dos mercados, dos fatores competitivos dinâmicos e, portanto, para os limites das análises respaldadas nessas informações.

As principais cadeias produtivas encontradas na indústria baiana

A maioria das cadeias produtivas está concentrada na produção de bens básicos. Dentro das Frutas e suas Preparações, as exportações de sucos e polpas (PROMO, 2004) são pouco significativas (US\$ 4,7 milhões) e participam da pauta com apenas 0,15. No segmento Couro e Peles (Tabela 1), as vendas externas de artefatos de couro, produtos acabados, são insignificantes. A instalação de novos curtumes, a exemplo da Mastrotto, em Cachoeira, de origem italiana, contribuiu para o aumento das exportações do grupo peles e couros. Esta empresa está dentre as 20 maiores exportadoras do estado.

O papel e celulose têm como principal produto a pasta de madeira (Tabela 1). Dentre os metalúrgicos, o mais importante é o cobre, seguido do ferro liga. Dentre os minerais, os preciosos tiveram peso significativo em 2003. As exportações de ouro atingiram US\$ 33 milhões em 2003. A elevação do preço do ouro motivou a reabertura da jazida encontrada no município de Jacobina, cujas atividades estão sendo retomadas em 2004, com um investimento total de US\$ 5 milhões. Deverá gerar mil empregos diretos na região no decorrer do ano de 2004. Segundo informações da *Desert Sun Mining Corporation*, empresa canadense responsável pela exploração da mina, sua folha de pagamento já ultrapassa R\$ 1,0 milhão desde janeiro deste ano. O empreendimento trará inevitavelmente maior dinamismo à economia local, que tem forte identidade com as atividades ligadas à mineração. Esse trabalho não levantou informações referentes aos possíveis impactos ambientais e à sustentabilidade do projeto no longo prazo.

No grupo do Café e especiarias (Tabela 1), o café em grãos e o cravo-da-índia são os principais produtos. A queda das exportações deste grupo, de US\$ 51,2 milhões em 2002 para US\$ 39 milhões em 2003, foi provocada, principalmente, pela redução das exportações de cravo-da-índia, de US\$ 21 milhões em 2002, para US\$ 3,4 milhões em 2003, cujo valor médio pelo *quantum* exportado teve uma queda acentuada (-72,57%). Os preços internacionais desta especiaria despencaram em 2003.

Pode-se perceber que, na cadeia têxtil, as exportações de algodão aumentaram em 59,56% em 2003, saltando de US\$ 11 milhões, em 2002, para US\$ 18 milhões, em 2003 (Tabela 1). As exportações de produtos acabados do vestuário, por sua vez, são irrisórias. Estão se envidando esforços para exportar artigos da moda praia, com a criação do consórcio de exportação Bahia Beach, apoiado pelo Promo (2004) e pela Apex, num projeto setorial integrado. Os valores exportados ainda são poucos significativos (US\$ 143 mil em 2003), mas a formação do consórcio de cinco empresas, com uma única marca Bahia Beach, é um caso bem sucedido de exportação de pequenas empresas em condomínio.

O elevado crescimento das exportações de móveis, de US\$ 17 milhões para US\$ 28,9 milhões (Tabela 1), pode ser atribuído à instalação da Italsofa, do grupo Natuzzi, maior fabricante italiano de móveis de couro de alta qualidade, no Centro Industrial de Aratu. Com um investimento inicial da ordem de R\$ 24 milhões, o grupo está investindo mais R\$ 10 milhões na duplicação da fábrica, a ser concluída em 2004. Por enquanto toda a sua produção de sofás é direcionada à Costa Leste dos Estados Unidos, para onde são destinados, em média, cinco containeres/dia, o equivalente a seis navios por mês. Atualmente, o empreendimento gera cerca de 700 empregos diretos. A empresa encontra-se entre as 25 que mais exportaram em 2003.

A pauta de exportações pode sinalizar as transformações estruturais, ou um retrato, um instantâneo estático, da indústria local. Não cabe aqui analisar cada cadeia produtiva ou produto, mas os resultados apurados podem servir de ponto de partida para a identificação de segmentos emergentes. Está ocorrendo um processo de crescente diversificação das exportações baianas, embora não apareçam produtos de elevado conteúdo tecnológico. Houve expressiva entrada de novas empresas no mercado internacional. Em 2002, 250 empresas baianas realizaram exportações. Em 2003, esse número aumentou para 380 (PROMO, 2004). O Estado tem boas condições naturais para a operação portuária, com suas baías naturais, e está situado no meio da costa do Brasil. O governo do estado tem feito esforço para atrair empresas com potencial exportador, a exemplo da indústria de calçados, da Ford, da Monsanto etc.

Para compensar as incertezas com a volatilidade dos preços internacionais, e dar maior sustentabilidade às exportações, é preciso se resolver com urgência a questão de infra-estrutura. As dificuldades de transporte estão emperrando o escoamento da produção. Deve-se identificar mecanismos de apoio para a integração das cadeias produtivas, já que as políticas públicas continuam desempenhando um papel importante no processo de industrialização do estado.

Ficou constatado que no mundo há uma tendência à “comoditização” de quase todos os produtos. Os ganhos de escala levam inevitavelmente à queda de preços. A chave para a questão está em criar condições para que os setores mais competitivos sejam capazes de continuar expandindo suas exportações, mesmo diante de uma maior demanda interna e de um câmbio menos favorável.

Através da pauta de exportações, disponibiliza-se um referencial para pesquisas setoriais. Suas informações podem respaldar estudos para a definição de prioridades de uma política industrial para o estado.

A importância do desenvolvimento tecnológico para a expansão do agronegócio

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (GASQUES et al, 2004), apontam uma série de fatores que contribuíram para o fortalecimento e competitividade do agronegócio brasileiro e que merecem uma análise especial.

Dias e Amaral (2000) construíram um índice de poder de compra para medir a lucratividade, multiplicando a relação de trocas pela produtividade da agropecuária. Constataram que o poder de compra da agropecuária cresceu cerca de 59%, de 1987 a 1998. Nesse sentido, o atual desempenho da agropecuária é resultado de um processo que vem ocorrendo há alguns anos.

Outro indicador importante é a Produtividade Total dos Fatores, que relaciona todos os produtos da agropecuária e todos os insumos utilizados no processo produtivo. Essa medida expressa o crescimento do produto que é devido ao uso mais eficiente dos fatores de produção. Seu crescimento deve-se à melhoria da qualidade do trabalho e do capital físico, de modo que se obtém mais produto com uma mesma quantidade de insumos.

Segundo Dias e Amaral (2000), houve ganho sistemático de produtividade na agricultura, desde o final dos anos 80. A produtividade média do período 1996-98 foi de 22% superior à de 1997, no setor de lavoura, 24% em produtos animais e 23% em agropecuária. Esses ganhos se devem, fundamentalmente, à tecnologia e às novas formas de organização e gestão do agronegócio.

A contribuição da pesquisa à expansão do agronegócio relaciona-se com o aumento da produção agrícola e da pecuária nos últimos anos, o que garantiu uma oferta crescente de produtos e matérias-primas. A produção nacional de grãos tem crescido a taxas médias anuais elevadas – 9,49% em 2003 (GASQUES et al, 2004). Esse aumento decorre principalmente do crescimento da produtividade, uma vez que a área pouco se alterou, conforme dados do IBGE. Do mesmo modo, tem crescido a produção animal: entre 1990 e 2002, a produção da avicultura aumentou 223%; da bovinocultura, 125%; do pescado, 68%; do leite, 45% (PINAZA, 2003 apud GASQUES et al, 2004).

Um trabalho recente de Bonelli (2002) vem confirmar a importância da pesquisa no desenvolvimento do agronegócio. Ele mostrou que novas áreas de expansão, como Balsas, no Maranhão; Pólo Açú-Mossoró, no Rio Grande do Norte; Petrolina, em Pernambuco; Rondonópolis, em Mato Grosso; e Rio Verde, em Goiás, fazem parte de uma revolução invisível, realizada especialmente pela pesquisa. Essas áreas, especializadas na produção de grãos e de frutas para exportação, apresentaram, segundo estimativas do autor, taxas de crescimento do PIB do setor primário muitas vezes superiores à do PIB dos respectivos estados, como também às de outros setores.

Agências públicas de pesquisa e setor privado disponibilizaram, para uso comercial, no período de 1976 a 1999, 330 variedades de soja, uma média de 13,8 variedades por ano. Um total de 75 novas variedades de feijão foi oferecido no Brasil, de 1984 a 1999, uma média de 4,7 variedades por ano; e 35 variedades de arroz de terras altas, de 1976 a 1999, média de 1,5 variedade por ano. Em 2002, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) lançou 5 cultivares de feijão, 4 variedades de arroz, 3 de milho, 10 de soja, 7 de trigo e 3 de algodão (ALSTON, 2001, apud GASQUES et al, 2004). Cerca de um terço das variedades de feijão foi colocado à disposição por outras agências de pesquisa pública, principalmente instituições públicas dos estados.

O setor privado tem desempenhado também um significativo papel no desenvolvimento de variedades de soja. Cerca da metade das variedades de soja disponibilizadas no Brasil, no período de 1976 a 1999, veio do setor privado (ALSTON, 2001, apud GASQUES 2004).

Ressalte-se que a Embrapa, ao desenvolver pioneiramente variedades de soja adaptadas ao ecossistema do cerrado, introduziu uma ruptura tecnológica, o que possibilitou a ampliação da fronteira agrícola para áreas antes consideradas inadequadas. Essa inovação significa que o Brasil é, hoje, um dos poucos países do mundo com possibilidades efetivas de ampliação de sua área agrícola. O bem sucedido trabalho da Embrapa deve-se a um conjunto de transformações que a empresa vem implementando para o aperfeiçoamento de sua ação em Pesquisa e Desenvolvimento.

A análise da produtividade total dos fatores aponta o papel da tecnologia no comportamento do agronegócio, e da Embrapa como líder na geração e na difusão de inovações para o setor, responsável direta pela possibilidade de expansão da fronteira agrícola para as regiões de cerrado. Transformações nesse nível demandam investimentos e a constituição de capacitação que precisa ser mantida e difundida para outras áreas do país, numa ação articulada entre as várias esferas de governo. O objetivo desse item foi apontar para a importância de políticas industriais, de inovação e exportação articuladas, na perspectiva do desenvolvimento regional.

As mudanças na pauta de exportação da Bahia não refletem só um momento conjuntural, mas são também a expressão de mudanças estruturais nos setores industriais e do agronegócio que precisam ser fortalecidas e integradas para a criação de uma dinâmica local sustentável.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo discutir as mudanças recentes da pauta de exportação da Bahia e sua relação com as mudanças de fundo estrutural da indústria. O trabalho teve como questão de fundo a colocação feita pela professora Maria da Conceição Tavares, ressaltando as especificidades dos elementos que distinguem o atual processo de internacionalização daqueles observados em etapas anteriores do capitalismo. Chama a atenção para os efeitos assimétricos desse movimento sobre as economias periféricas. Segundo a professora, a brutal concorrência internacional entre os produtos manufaturados fez com que houvesse uma deflação de preços industriais. As relações de troca acabaram favorecendo as *commodities* agrícolas e as matérias-primas. Segundo Tavares (2003), isto é uma anormalidade do ponto de vista da teoria centro-periferia, cujo mentor foi o economista argentino Raul Prebisch.

Embora concordemos com a Professora sobre a queda dos preços dos produtos industrializados, movidos pela acirrada competição, acreditamos que a elevação dos preços das *commodities*, ou de produtos ligados ao agronegócio, tem uma dinâmica específica nesse momento, na medida em que estão também sujeitos à grande concorrência internacional, e a sua crescente participação reflete também um esforço de longo prazo em pesquisas e novas técnicas de organização e gestão da produção.

A pauta de exportação da Bahia, hoje, tem, em linhas gerais, as mesmas características da pauta de exportação do Brasil, contudo, apresenta maior dinamismo. Como no Brasil, suas exportações se concentram em poucas empresas, muitas das quais estrangeiras. Nota-se, porém, na Bahia, um número crescente de pequenas e médias empresas no esforço de exportar. A reestruturação produtiva baiana parece redefinir um novo caminho de industrialização. Mas é ainda prematuro afirmar que as mudanças percebidas através da análise do comportamento da pauta de exportação, como nos anos 1970-80, rompem com as características apontadas por Gerschenkron para as economias de industrialização tardia. Estudos mais detalhados sobre a dinâmica das cadeias produtivas e dos novos instrumentos institucionais precisariam ser realizados para se perceber a sustentabilidade e dinâmica de tais mudanças.

O trabalho procurou apontar que as transformações recentes, da última década, abrem um potencial de desenvolvimento regional e inclusão social. Para tanto, aponta-se a importância de um sistema coordenado de políticas públicas, no sentido de consolidar essa tendência e criar as bases de sustentabilidade com melhoria da capacitação produtiva, valorização da cultura e história local, com aumento de emprego, renda e consumo. Esse é um esforço de longo prazo, que exige um sistema de coordenação e orquestração, pelo Estado, dos atores sociais envolvidos.

Referências

BAUMANN, R. Os desafios da exportação. In: *Painel Exportação e Competitividade*. BNDES, 2001. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2002.

BONELLI, R. Impactos econômicos e sociais de longo prazo da expansão agropecuária no Brasil: revolução invisível e inclusão social. In: Seminário sobre os Impactos da Mudança Tecnológica do Setor Agropecuário na Economia Brasileira, documento n. 5, 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: Embrapa, 2002.

DIAS, G. L.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Cepal/Campus, 2000.

FERNANDES, Manuel. Rússia: do capitalismo tardio ao socialismo real. In: FIORI, J. L.

(Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. RJ, Petrópolis: Vozes, 1999.

FUNCEX - FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Boletim Funcex de Comércio Exterior. Ano VIII – n 1, jan. 2004. Funcex, 2004a.

_____. Boletim Setorial Funcex. Ano VIII - nº 1, Janeiro, Fevereiro e Março de 2004. Funcex, 2004b.

GASQUES, J. G. et al. *Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil*. Brasília: IPEA, fev. 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2004. (Texto para Discussão, n. 1.009).

GUERRA, O. A indústria baiana no século XIX: desafios e oportunidades. *Cadernos de Análise Regional*. Publicação do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2. Ano IV – Número 4. maio de 2001.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.

PROMO – Centro Internacional de Negócios da Bahia. Pesquisa direta. Promo, 2004. Disponível em: <www.promobahia.com.br>. Acesso em: 25 maio 2004.

RAIS – Relação Anual das Informações Sociais. Ministério do Trabalho. Rais, 2001. Pesquisa direta www.mte.gov.br/caged, em 20 de março de 2004.

SOARES, P; FRANCO, L.; BLOOMBERG NEWS. *Para USDA, safra de soja será 2,4% menor*. Jornal Gazeta Mercantil, 11 mar 2004. p. B-12.

SPÍNOLA, V. *Análise de Resultados*: Janeiro a Dezembro de 2003. <<http://www.promobahia.com.br/doc/resultados/index.asp>>. Acesso em: 30 maio 2004.

TAVARES, M. C. Globalização assimétrica. *Revista Carta Capital*, ano X, n. 272, p. 70-71. 24 dez. 2003.

TEIXEIRA, F. *Breve referencial teórico*. NPGA: Escola de Administração, 1993. Disponível em: <www.adm.ufba.br/teixeira/index.html>. Acesso em: 09 dez. 2003.



10 | DESENVOLVIMENTISMO, CRISE E DESESTATIZAÇÃO: A ATUAÇÃO DO BNDES ENTRE 1952 E 2002

Luiz Ricardo Cavalcante*

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no período que se estende de sua criação até 2002. Consoante com a trajetória seguida pela economia brasileira durante a segunda metade do século XX, a atuação do banco pode ser segmentada em três diferentes períodos. Durante os primeiros anos do período desenvolvimentista (1952-1979), o BNDES atuou como instrumento de suporte aos investimentos públicos em infra-estrutura e indústrias de base, enquanto, numa etapa posterior deste mesmo período, voltou-se para o financiamento de investimentos privados associados ao processo de substituição de importações. Durante o período de crise (1980-1993), as baixas taxas de crescimento, combinadas com as elevadas taxas de inflação, e as restrições orçamentárias do setor público, limitaram a atuação do banco, dirigindo os seus desembolsos para o fortalecimento e o saneamento financeiro de empresas (e não para novos investimentos fixos). Finalmente, durante período de desestatização (1994-2002), o banco, na condição de gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND), concentrou seus financiamentos neste processo.

Palavras-chave: BNDES. Bancos de Desenvolvimento. Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimentismo. Privatização.

Abstract

The aim of this paper is to discuss the role played by the Brazilian Development Bank (BNDES) during the period between its creation, in 1952, and 2002. It is argued that, in accordance to the path followed by the Brazilian economy during the second half of the 20th century, the role played by the bank can be segmented in three main phases. During the first years of the “developmentalist” phase (1952-1979), the BNDES played an important role as an instrument of support to the public investments in infrastructure and basic industries. During the second part of the “developmentalist” phase, the BNDES financed private investments associated to the import substitution strategy adopted by the country. During the

* Doutorando na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e técnico da Desenbahia. E-mail: ricardo@desenbahia.ba.gov.br.

“crisis” phase (1980-1993), the low rates of growth, along with the high rates of inflation and the budgetary restrictions imposed to the public sector, limited the capacity of the bank to keep financing new investments, and directed the operations to the so-called “financial strengthening and cleaning of firms”. Finally, during the “privatization” phase (1994-2002), the BNDES, in charge of the National Plan of Privatization, concentrates its efforts in this direction.

Key words: Brazilian Development Bank. Development Banks. Economic Development. “Developmentalist” Phase. Privatization.

Introdução

Durante a segunda metade do século XX, um grande número de bancos públicos de desenvolvimento foi criado no Brasil. O processo iniciou-se em 1952, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que, em 1982, passou a chamar-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹, e prosseguiu com a criação de bancos federais de desenvolvimento regional (Banco do Nordeste do Brasil, em 1952, e Banco da Amazônia, em 1966) e do Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1961, a partir de uma iniciativa conjunta dos três estados que compõem a região sul do país. Durante as décadas de 1960 e 1970, diversos estados criaram seus próprios bancos de desenvolvimento, enquanto outros mantiveram em seus bancos comerciais estaduais carteiras de crédito de longo prazo semelhantes às dos bancos estaduais de desenvolvimento. A combinação de mercados de capitais pouco expressivos com um aparato jurídico e institucional que desestimulava a concessão de crédito de longo prazo por bancos privados tornou estas instituições a mais importante fonte de recursos externos às empresas para investimentos de longa maturação no país (SUZIGAN et al, 1974, p. 249).

No conjunto destas instituições, destaca-se o BNDES que, hoje, compreende o banco propriamente dito, a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S.A. (Bndespar), e cujo volume de crédito concedido em 1999 representava, de acordo com dados do Banco Central do Brasil (2001, p. 75), mais de 93% do volume de crédito concedido pelo conjunto de bancos de desenvolvimento e investimento no país. Com ativos da ordem de grandeza dos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e não desprezíveis mesmo quando comparados àqueles do Banco Mundial, o BNDES já teve sua importância reconhecida por diversos autores (BAER, 2002, p. 293; ALÉM, 1997, p. 3; BONELLI; PINHEIRO, 1994, p. 26).

¹ Neste trabalho, adotou-se a sigla BNDES como padrão, mesmo para o período anterior a 1982.

Em que pese este reconhecimento, a função e a forma de atuação da instituição não se mantiveram inalteradas ao longo do tempo. Com efeito, no curso de sua existência, o BNDES passou por sucessivas transformações, refletindo as mudanças estruturais e de política econômica que ocorreram no Brasil durante o período. O objetivo deste trabalho é discutir a atuação do BNDES no período que se estende de sua criação até 2002, segmentando-a em três grandes blocos principais, em grande medida associados aos movimentos observados na economia brasileira ao longo da segunda metade do século XX. O trabalho está estruturado em mais cinco seções, além desta introdução. Na 2ª seção, discutem-se as razões da segmentação da atuação do BNDES nos períodos desenvolvimentista (1952-1979), de crise (1980-1993) e de desestatização (1994-2002). Cada um destes períodos é analisado separadamente com mais detalhes nas 3ª, 4ª e 5ª seções. Por fim, na 6ª seção são apresentadas as conclusões do trabalho.

A periodização proposta

Entre as décadas de 1950 e 1970, a economia brasileira apresentou taxas de crescimento bastante elevadas, ainda que tenha atravessado algumas fases de estagnação. A política de industrialização por substituição de importações adotada no período efetivamente resultou em taxas médias de crescimento situadas entre as mais altas do mundo e numa estrutura industrial que “não diferia de modo significativo da maior parte das economias da OCDE” (FERRAZ et al, 1995, p. 55). Embora o golpe militar de 1964 tenha alterado substancialmente a retórica estatizante praticada pelo governo até então, pode-se afirmar que o período como um todo foi marcado por um elevado nível de intervenção do Estado na economia, por meio de investimentos diretos em infra-estrutura, em vários setores da produção e no sistema financeiro. Conforme destaca Shapiro (1994, p. 146) ao se referir aos governos militares, “*despite their initial rhetoric to the contrary, the state grew in size and scope*”.

Durante a década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990, entretanto, o país consegue surpreender ortodoxos e heterodoxos ao combinar, de maneira prolongada, recessão e inflação, incorrendo num fenômeno conhecido como estagflação. Durante este período, a renda per capita do país caiu 3,7%, em virtude de um aumento de apenas 23,5% do PIB contra um crescimento populacional de 28,2%, enquanto a inflação média se manteve em níveis elevados (BONELLI; PINHEIRO, 1994, p. 18). Os movimentos observados a partir do início da década de 1990 são bem conhecidos: a desregulamentação do Estado, motivada pela crise fiscal e pela incapacidade de coordenação, a abertura comercial, com a conseqüente exposição da indústria brasileira à concorrência externa, e o início do processo de privatizações. Embora estes

movimentos já estivessem presentes na agenda do governo Collor, que assumiu o poder em 1990, somente com a estabilização monetária acelera-se o processo de privatizações de empresas estatais prestadoras de serviços básicos no país.

Com base nesta descrição geral do comportamento da economia brasileira ao longo da segunda metade do século XX, e considerando o estreito envolvimento do banco com as políticas econômicas adotadas no país ao longo deste intervalo, propõe-se aqui a segmentação da atuação do BNDES em três períodos: (i) o período desenvolvimentista, que se estende da criação do banco, em 1952, até 1979, quando a crise fiscal efetivamente ganha dimensões irreversíveis; (ii) o período de crise, que vai de 1980 até o estabelecimento de um programa de estabilidade monetária bem sucedido; e (iii) o período de desestatização, marcado por taxas de inflação relativamente baixas e por um amplo programa de ajuste fiscal e privatizações². É claro que ao se atribuir rótulos aos períodos demarcados não se pretende afirmar que ações típicas de um dado momento não possam ter sido observadas em outros. Pretende-se, aqui, apenas identificar os principais vetores que marcaram a atuação do banco em cada período.

Embora as razões para esta periodização fiquem mais claras nas próximas seções, convém observar desde já que estes movimentos estão refletidos, em alguma medida, na evolução dos desembolsos do banco, conforme evidenciado na Figura 1³.

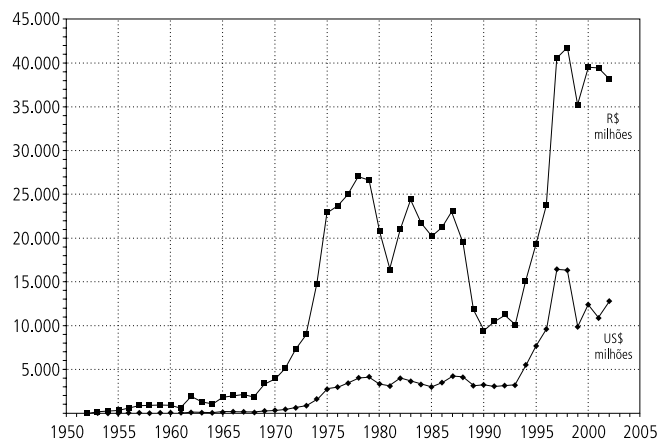
Durante o período desenvolvimentista, o volume de desembolsos cresce de maneira praticamente contínua, apresentando considerável aceleração a partir da década de 1970. Conforme será visto na seção seguinte, observa-se uma progressiva inversão entre a representatividade dos setores público e privado na destinação destes recursos ao longo do período. Entre a década de 1980 e o início da década de 1990, o volume de aplicações em moeda nacional decresce

² Por se apoiar na trajetória da economia brasileira durante o período (que apresenta diversos pontos de contato com aquelas de outros países latino-americanos), uma classificação similar poderia ser proposta para a Nacional Financiera do México (ver <http://www.nafin.gob.mx>).

³ Optou-se aqui por comparar o volume de desembolsos, e não a participação do BNDES na formação bruta de capital fixo (FBCF), em função de diversas questões metodológicas associadas a esta última estimativa. À parte a definição da série histórica de FBCF a ser empregada (a preços correntes ou constantes, em moeda local ou em dólar, incluindo ou não os investimentos do setor público, por exemplo), este cálculo demandaria que se considerasse, no conjunto dos desembolsos, apenas a parcela destinada à realização de novos investimentos. Discute-se, também, a inclusão ou não dos financiamentos destinados ao setor público e aqueles alocados na rubrica “objetivos sociais”. Para uma discussão detalhada dos aspectos metodológicos associados à estimativa da participação do BNDES na FBCF, ver Plattek (2001), Villela (1995) e FGV (1973). Estes trabalhos trazem estimativas para os períodos 1990-1999, 1985-1994 e 1952-1969, respectivamente. Por outro lado, a análise da série de desembolsos, conforme será visto, tem a limitação de não destacar os valores alocados em operações de saneamento financeiro ou financiamento à privatização, cujos impactos sobre o estoque de capital são reduzidos.

Figura 1

Aplicações do BNDES 1952-2002



Fontes: BNDES (2002, s.n) para valores até 2001 (R\$) e 2000 (US\$); BNDES (2004a) para valor de 2002 (R\$); BNDES (2004b) para valores de 2001 e 2002 (US\$). Fatores de correção pelo IGP-DI obtidos em <http://www.bcb.gov.br>.

Nota: valores em R\$ milhões de 2002 corrigidos pelo IGP-DI. Valores em US\$ entre 1953 e 1980 calculados a partir da cotação média anual do dólar (BNDES, 2002, s.n.).

em relação ao registrado nos anos imediatamente anteriores, embora apresentando grandes níveis de oscilação. Contudo, a qualificação deste período como “período de crise” decorre muito mais da ausência de uma prioridade claramente definida, do comportamento declinante das aplicações e do fato de terem sido usadas, em grande parte, para o fortalecimento e saneamento financeiro de empresas (e não para novos investimentos fixos) do que propriamente dos seus valores médios. Já no período de desestatização, ao contrário de uma presumível expectativa de redução dos desembolsos de um banco público de desenvolvimento, o que se observa é um volume bastante elevado de aplicações, aproximando-se da marca de R\$ 25 bilhões por ano, em média, entre 1993 e 2001. Mais uma vez, é preciso cautela ao analisar estes números, pois como as operações dirigiram-se majoritariamente ao processo de privatizações, não se destinaram integralmente à acumulação de capital fixo no país.

Em que pese o fato de tratar o intervalo entre 1952 e 1979 de forma agregada na segmentação dos principais períodos de atuação do BNDES, a periodização aqui adotada não é essencialmente distinta da observada em outros trabalhos anteriores (MONTEIRO FILHA, 1994; ALÉM, 1997, 1998; CURRALERO, 1998;

PRATES; CINTRA; FREITAS, 1999)⁴. Monteiro Filha (1994, p. 419-421), ao discutir os critérios de financiamento industrial do BNDES entre 1952 e 1989, segmenta a sua atuação em (i) período de criação (1952-1956), (ii) período de consolidação (1957-1963), (iii) período de diversificação (1964-1973), (iv) período do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1974-1978), (v) período pré-crise (1979-1981) e (vi) período de crise (1982-1989). Embora subdividindo o intervalo 1952-1979 em um conjunto de períodos menores, a classificação de Monteiro Filha é convergente com a adotada neste trabalho, uma vez que os períodos de criação, consolidação, diversificação e do II PND são diferentes manifestações de um movimento que se pode caracterizar como desenvolvimentista. Por estender sua análise até 1989, Monteiro Filha (1994) considera o último ano do período de crise. Neste sentido, sua análise não pode ser considerada contraditória com a periodização aqui proposta, que estende o período de crise até 1993.

Além (1997, p. 3-4), por sua vez, descreve a atuação do BNDES segmentando-a (i) no período que vai de sua criação até o início da década de 1960, quando os investimentos se concentraram nos setores de transporte, energia e siderurgia; (ii) no período entre meados da década de 1960 e 1974, caracterizado pela diversificação de sua atuação e aumento da participação do setor privado nos desembolsos totais; (iii) no período que vai de 1974 até o início da década de 1980, quando o banco se constituiu no principal instrumento de execução do II PND; (iv) no período que compreende a década de 1980 e o início da década de 1990, marcado por uma significativa desaceleração dos desembolsos; e (v) no período que se inicia em 1994, marcado pela estabilização monetária e pelas perspectivas então otimistas de retomada do crescimento econômico. Em um trabalho publicado no ano seguinte (ALÉM, 1998, p. 3-4), a autora agrupa os períodos (i), (ii) e (iii) num único período, que chama de “fase de consolidação do papel do BNDES”, e repete a descrição dos períodos (iv) e (v). Este trabalho procurou seguir esta divisão, em que pesem as eventuais divergências quanto à interpretação dos movimentos observados nos dois últimos períodos.

Já Curralero (1998) segmenta a atuação do BNDES em dois grandes períodos: o período entre 1952 e 1979, durante o qual “o BNDES atuou inserido num modelo econômico marcado pela implementação de estratégias de desenvolvimento governamentais, operando como uma Instituição Financeira de Desenvolvimento”, e o período que se estende de 1980 a 1996, que a

⁴ Também Baer e Villela (1980), em trabalho intitulado “*The Changing Nature of Development Banking in Brazil*”, propõem a segmentação da atuação do banco em diferentes períodos. Por tratarem, entretanto, de subdivisões do período entre 1952 e o final da década de 1970, sua periodização será discutida na seção dedicada ao período desenvolvimentista.

autora, na prática, subdivide nas décadas de 1980 e 1990. Curralero (1998) refere-se ainda ao período 1980-1983 como uma espécie de período de transição entre as duas fases principais que identifica.

Prates, Cintra e Freitas (1999, p. 2-3), por fim, segmentam a atuação do BNDES em três grandes blocos: (i) o período compreendido entre as décadas de 1950 e 1970, marcado pela sua atuação como instituição financeira de fomento que se constituiu num dos principais instrumentos do modelo de desenvolvimento vigente; (ii) a década de 1980, quando a instituição teria vivido uma “crise de identidade” (PRATES; CINTRA; FREITAS, 1999, p. 2); e (iii) a década de 1990, a partir da qual o banco torna-se gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND). Embora não tendo estendido o período de crise até 1993, os autores reconhecem que “somente a partir de 1994 a atuação do banco tornou-se plenamente articulada às diretrizes desse modelo de desenvolvimento” marcado pela redefinição do papel do Estado, pela abertura econômica e pela estabilização monetária, o que torna a sua periodização convergente com aquela de Além (1998) e com a que se adotou neste trabalho.

O período desenvolvimentista (1952-1979)

O período que se estende da criação do BNDES, em 1952, até 1979, é, sem dúvida, o mais bem documentado da história do banco, não somente em trabalhos destinados a discutir a instituição em si, mas, também, em praticamente todos os livros e artigos que tratam do desenvolvimento da economia brasileira no período, uma vez que, naquele momento, as duas questões eram claramente indissociáveis⁵. Visto de forma agregada, o período é marcado pelo processo de industrialização por substituição de importações através da intervenção massiva do Estado na economia e por elevadas taxas médias de crescimento do produto interno bruto. O BNDES, naquele momento, foi um dos principais – senão o principal, pela sua capacidade financeira – instrumentos de intervenção na economia adotado pelo governo federal.

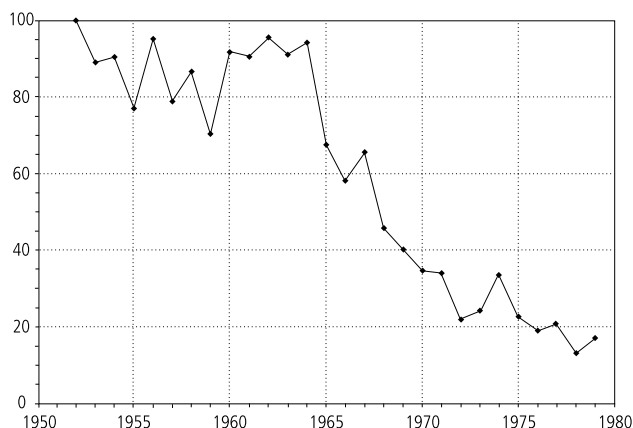
Mais uma vez refletindo as alterações nas estratégias de desenvolvimento econômico fixadas pelo governo federal, o período desenvolvimentista como um todo pode ser dividido em dois intervalos menores, conforme a destinação principal dos recursos aos setores público e privado. Conforme evidenciado na Figura 2, a participação do setor público nas aprovações do BNDES, que se manteve

⁵ Não por acaso, a partir da década de 1980, a estabilização monetária passou a ser o tema dominante na produção teórica sobre economia brasileira, o que tirou as instituições de suporte ao desenvolvimento econômico do foco das atenções.

em torno de 90% ao longo do intervalo 1952-1964, começa a apresentar um comportamento declinante a partir deste último ano, chegando a representar, no final da década de 1970, menos de 20% do total das aprovações⁶.

Figura 2

Participação do setor público nas aprovações do BNDES 1952-1979



Fonte: Najberg (2002, p. 353).

Nota: Inclui órgãos da administração pública direta e indireta, bem como empresas com participação majoritária do governo.

⁶ Convém observar que os dados da Figura 2, ao contrário daqueles expostos na Figura 1, referem-se à participação nos projetos aprovados e não no total de desembolsos da instituição. Como se sabe, o processo de concessão de crédito envolve, como regra geral, três etapas sucessivas: (i) a aprovação, que consiste na manifestação da instituição financeira quanto à sua disposição de financiar o projeto a ela submetido; (ii) a contratação, que pressupõe a existência de um instrumento jurídico onde são fixadas contratualmente as obrigações entre as partes; e (iii) a liberação, que corresponde ao desembolso efetivo dos recursos, podendo ser feita em várias parcelas de acordo com um cronograma previamente estabelecido em contrato. É claro que, em princípio, as aprovações devem superar as contratações (na medida em que, por uma série de razões, há projetos aprovados que não chegam a ser contratados) e as contratações tendem a ser superiores às liberações, uma vez que pode haver inadimplência técnica (isto é, descumprimento de condições contratuais) que levem à suspensão de parcelas a serem liberadas. Se a pretensão é a de avaliar as repercussões dos créditos concedidos no desenvolvimento econômico, são os valores liberados os que efetivamente interessam, na medida em que são os que de fato serão convertidos em investimentos. Infelizmente, uma série longa que registre a participação dos setores público e privado nos desembolsos totais (e não nas aprovações totais) não se encontra disponível, de modo que se optou pelo uso da série registrada por Najberg (2002, p. 353). Por registrar a participação de cada setor nas aprovações (e não o seu valor absoluto), acredita-se que o comportamento desta série não seja essencialmente distinto daquele que seria exibido por uma série que registrasse a participação de cada um dos dois setores nos desembolsos totais.

A segmentação do período desenvolvimentista em fases marcadas, respectivamente, pela ênfase ao financiamento ao setor público (1952-1963) e pela maior participação do setor privado (1964-1979), é amparada também pelas conclusões a que chegaram Baer e Villela (1980, p. 431), segundo os quais a participação do setor privado nos financiamentos do BNDES passou de menos de 10%, no período 1952-1956, para cerca de 80% em meados da década de 1970. Também Cruz (1994, p. 70) assinala que 90% dos desembolsos do BNDE antes de 1964 eram destinados ao setor público. Costa e Deos (2002, p. 11), por sua vez, registram que, em 1952, 100% das operações do BNDE em moeda nacional eram destinadas ao setor de utilidade pública (energia e transportes); enquanto, em 1956, quando o Plano de Metas vigorava, a participação do setor público se reduz para 82% do total das operações de crédito do BNDE, caindo para 62% em 1961. É com base nisto que se optou por dividir esta seção em três subseções: na primeira, descreve-se a criação do BNDES e os argumentos que a subsidiaram, ao passo que na segunda e na terceira, discutem-se, respectivamente, os períodos 1952-1963 e 1964-1979.

A criação do BNDES

Em um ensaio intitulado "*Economic Backwardness in Historical Perspective*"⁷, publicado em 1952 (curiosamente o ano da criação do BNDES), o historiador econômico Alexander Gerschenkron argumentava, ao analisar os processos de industrialização ocorridos na Inglaterra e na Europa Continental ao longo do século XIX, que países de industrialização tardia necessitavam de crédito de longo prazo dos bancos universais e do governo para financiar seus processos de industrialização. Gerschenkron (1962, p. 14) assinalava que o caráter gradual do processo de industrialização que havia sido observado na Inglaterra não havia imposto a necessidade de desenvolvimento de instituições específicas para a provisão de capital de longo prazo, em função do processo "natural" de acumulação. Nos termos do próprio Gerschenkron (1962, p. 14),

the industrialization of England proceeded without any substantial utilization of banking for long-term investment purposes. The more gradual character of the industrialization process and the more considerable accumulation of capital, first from earnings in trade and modernized agriculture and later from industry itself, obviated the pressure for developing any special institutional devices for provision of long-term capital to industry.

⁷ Publicado pela primeira vez em HOSELITZ, Berthold Frank. *The progress of underdeveloped areas*. Chicago: University of Chicago Press, 1952. O mesmo ensaio foi republicado em Gerschenkron (1962).

Por outro lado, os países de industrialização tardia requereram instrumentos específicos de financiamento ao seu processo de desenvolvimento, uma vez que, de acordo com Gerschenkron (1962, p. 14), (i) o capital era escasso e difuso; (ii) havia uma desconfiança considerável nas atividades industriais; (iii) unidades maiores eram requeridas; (iv) a industrialização ocorria em setores intensivos em capital; e (v) ressentia-se da falta de talento empreendedor.

Mais recentemente, Zysman (1983), conforme os mecanismos de financiamento mais intensivamente empregados, propôs uma classificação dos sistemas financeiros em Sistemas de Mercado de Capitais, Sistemas de Crédito Bancário Privado e Sistemas de Crédito Bancário Público.

As tipologias propostas por Gerschenkron (1962) e Zysman (1983) claramente servem de subsídio para a compreensão das razões que levaram o Brasil a criar, no início da década de 1950, o BNDES. Baer (2002, p. 293), por exemplo, assinala que os argumentos de Gerschenkron (1962) eram inteiramente aplicáveis ao Brasil dos anos 1950 e 1960. De fato, em que pese a importância do financiamento inflacionário na economia brasileira, considerado por Hirschman (1968, p. 9) a verdadeira instituição específica para a provisão de capital para a industrialização⁸, não há dúvida que o BNDES enquadra-se claramente nas categorias analíticas empregadas por Gerschenkron (1962). Contudo, convém observar que a publicação do trabalho de Gerschenkron (1962) é praticamente simultânea à criação do BNDES, não podendo, portanto, ter servido de subsídio teórico para a decisão dos técnicos do governo brasileiro envolvidos com o planejamento econômico. Havia, é claro, precedentes e evidências empíricas. Algumas experiências citadas por Gerschenkron (1962) eram certamente do conhecimento de diversos economistas antes da publicação do seu trabalho. Mais especificamente, havia dois precedentes em países latino-americanos: a Nacional Financiera, no México, e a Corporación de Fomento, no Chile, que, nos termos de Celso Furtado, “demonstravam que um banco de desenvolvimento é o mais importante instrumento de política de industrialização em países subdesenvolvidos” (BNDES, 2002, s.n.). A criação de um banco com o formato do BNDES era também claramente convergente com as propostas formuladas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

⁸ Nos termos do próprio Hirschman (1968, p. 9), “*at least one experience in Latin America, that of Brazil during the fifties, came fairly close to the picture drawn by Gerschenkron: sustained and rapid progress of steel, chemical and capital goods industries during this decade was here combined with a ‘special institutional factor to increase supply of capital’, namely inflation, and even with the flowering of a ‘developmentalist’ (desenvolvimentista) ideology*” (grifos nossos).

No entanto, a criação do BNDES pode ser diretamente atribuída a uma iniciativa que resultou dos diagnósticos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)⁹, que havia preconizado a modernização da infra-estrutura (notadamente transportes e energia¹⁰) do país, através da instituição de um Programa de Reparelhamento Econômico, “para cuja realização nenhuma empresa individual tinha recursos” (BAER, 2002, p. 293). As discussões sobre a “paternidade” do BNDES podem ser bastante extensas. Não há dúvidas que o banco tem o DNA da CMBEU, cujo ambiente era seguramente mais liberal do que o ambiente estruturalista que marcava a produção teórica da CEPAL. Autores vinculados à corrente estruturalista, porém, argumentam que “o banco não surgiu apenas como fruto das negociações para a efetivação do programa de inversões da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas também em decorrência da maturidade da intenção do Estado de industrialização do país, maturidade esta alcançada no final dos anos 40” (VIANA, 1981, p. 1299). Talvez o mais correto seja dizer que, embora tendo o DNA da CMBEU, o banco incorpora as propostas da CEPAL. É neste contexto que é criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹¹, com a atribuição, “entre outras, de gerir um fundo especial arrecadado pelo setor público, o fundo de reapearelhamento econômico”, cujos recursos seriam utilizados na implementação do programa de mesmo nome (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 176). O montante de recursos a serem alocados no fundo de reapearelhamento econômico era estimado em US\$ 8 bilhões, dos quais US\$ 500 milhões seriam provenientes do Export-Import Bank (EXIM) e do Banco Mundial e o restante, em moeda nacional, de um empréstimo compulsório de 15% sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas (inicialmente previsto para durar cinco anos, mas estendido por mais de uma década) e de outras fontes de recursos (BNDES, 2002, s.n.; BAER; VILLELA, 1980, p. 424).

⁹ A CMBEU havia sido precedida por duas outras missões formadas para discutir o desenvolvimento econômico do país: a Missão Cooke, enviada por Roosevelt durante a Segunda Guerra Mundial e que, em 1942, recomendou a criação de um banco de investimentos com fundos da previdência social (Viana, 1981, p. 1302), e a Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos, que por ter sido liderada por John Abbink, no lado americano, ficou conhecida como Missão Abbink. No lado brasileiro, a Missão Abbink foi liderada por Otávio Gouvêa de Bulhões. Em 1948, a Missão Abbink também havia recomendado a criação de um banco de investimentos (Viana, 1981, p. 1302).

¹⁰ De acordo com BNDE (1965, p. 4; apud Baer e Villela, 1980, p. 439), os recursos a serem alocados seriam distribuídos em infra-estrutura ferroviária (48%), rodoviária (1%) e portuária (7%), navegação costeira (5%), geração de energia (33%) e outros (6%).

¹¹ Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952.

O financiamento ao setor público (1952-1963)

Durante o período que se estende de 1952 a 1963, os financiamentos do BNDES destinaram-se, majoritariamente, ao setor público que, conforme já indicado, respondeu por cerca de 90% das aprovações totais do período¹². Contudo, em que pesem as ambiciosas metas traçadas pela CMBEU, durante os seus primeiros anos de existência (especialmente no período entre 1952 e 1956), os desembolsos do BNDES mantiveram-se em níveis bastante reduzidos. Com efeito, os desembolsos anuais médios da instituição, no período 1953-1956, correspondem a pouco mais do equivalente em 2002 a R\$ 300 milhões. O baixo volume de desembolsos teria limitado, de acordo com estimativas de Baer e Villela (1980, p. 425), a participação do BNDES na formação bruta de capital a níveis inferiores a 3%. A razão para isto reside no volume limitado de recursos efetivamente colocados à disposição do banco, que não só não pode contar com parte significativa dos recursos que originalmente deveriam provir do EXIM Bank e do Banco Mundial, como recebia com atraso os recursos públicos a ele destinados. Em um contexto marcado por taxas de inflação ascendentes e pela ausência de instrumentos de correção monetária (que somente seriam extensamente empregados após a Reforma Bancária de 1964-65), os recursos disponíveis estavam longe do necessário para suportar os investimentos preconizados pela CMBEU. Com recursos limitados, o BNDES concentrou sua atuação no financiamento de um número reduzido de projetos¹³, especialmente no setor de transportes, conforme indicado na Tabela 1.

TABELA 1
BNDES: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS OPERAÇÕES CONTRATADAS (1952-1963)

	1952-1956	1957-1963
Transportes	68,3%	7,5%
Elettricidade	19,5%	40,8%
Indústria	9,8%	48,6%
Outros	2,7%	3,1%

Fonte: Baer e Villela (1980, p. 429).

Sua atuação no período 1952-1956 foi marcada pelo desenvolvimento de competências na área de planejamento econômico. Neste sentido, o banco estabeleceu acordos de cooperação com a Comissão Econômica para a América

¹² A estimativa aplica-se tanto à média da participação anual do setor público nas aprovações como à média ponderada pelo volume de aplicações.

¹³ Usando dados divulgados pelo próprio BNDES (2002b, p. 138 e 145), estima-se que, entre 1952 e 1956, a instituição contratou 64 projetos. Excluindo o ano de 1956, este número cai para 47. Em oposição, durante o período 1957-1960, o banco contratou 116 projetos, número que se eleva em 17, se incluído o ano de 1956.

Latina e Caribe (CEPAL) e com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro) para a obtenção e análise de dados macroeconômicos (BNDES, 2002, s.n.). Começava, assim, a formar-se a tecnoburocracia do BNDES, que, logo em seguida, no governo Kubitschek, o elevaria a uma posição de destaque no Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND) e na formulação do Plano de Metas.

Embora continuasse inferior aos requisitos necessários para o cumprimento das diretrizes estabelecidas para o BNDES no âmbito do Plano de Metas, o fluxo de recursos para o banco começa a ser regularizado após 1956, não somente em função do incremento dos valores repassados pelo governo federal, a partir da aprovação de novas leis dispendo sobre a matéria, mas também através da captação de recursos externos, que se tornou mais concreta neste período. Ainda assim, o governo federal continuou retendo uma parcela significativa dos recursos com destinação prevista para o BNDES (BAER; VILLELA, 1980, p. 427). No período 1957-1963, é também evidente a ênfase que o banco passou a conceder ao setor de energia e ao setor industrial de base (especialmente ao setor siderúrgico, mas também aos de celulose, construção naval e outros), em oposição ao setor de transporte que, conforme evidenciado na Tabela 1, respondeu pela maior parte das contratações do banco no período anterior. Em ambos os casos, entretanto, o principal beneficiário dos financiamentos concedidos pelo BNDES foi o próprio governo federal, especialmente através de empresas estatais. É também no período 1956-1963 que o banco passa a envolver-se em operações de *equity financing*, buscando proteger-se da erosão dos contratos de crédito, em um contexto marcado pela combinação de taxas de inflação ascendentes, limitações constitucionais ao exercício de taxas de juros mais elevadas e ausência de instrumentos de correção monetária.

Embora o BNDES não captasse depósitos e, portanto, não se enquadrasse na crítica tradicionalmente dirigida aos bancos públicos em geral¹⁴, a concentração de suas operações no setor público pode causar uma certa estranheza, uma vez que, em tese, o próprio governo federal poderia assumir a condução dos investimentos, eliminando, assim, a intermediação do Banco, cujo *funding* provinha essencialmente de recursos fiscais. Contudo, pela sua natureza autárquica, o BNDES pôde contar com maior flexibilidade e independência para a execução dos investimentos do que o setor público diretamente. Nos termos de Pinto (1969, p. 34, apud BAER; VILLELA, 1980, p. 425) “the BNDE

¹⁴ Autores como Werlang e Fraga Neto (1995) argumentam que os bancos públicos captadores de depósitos com acesso às linhas de redesconto do banco central podem gerar passivos a descoberto para o setor público e, em consequência, descontrole fiscal.

would enjoy a substantial amount of insulation from the inflexible administrative practices, for which the Brazilian Federal bureaucracy is known".

O financiamento ao setor privado (1964-1979)

O modelo de financiamento ao investimento que se pretendia criar no Brasil com a Reforma Bancária de 1964-65 apoiava-se no desenvolvimento do mercado privado de crédito e do mercado de capitais. Com o propósito de obter taxas de juros reais positivas e eliminar a repressão financeira (isto é, o desestímulo à poupança que decorreria da combinação da Lei da Usura com taxas de inflação elevadas), a reforma estendeu o princípio da correção monetária aos ativos financeiros, permitindo a indexação generalizada dos contratos (referindo-se, assim, tanto à captação como à aplicação). As taxas de juros reais positivas, por sua vez, formariam, de acordo com o diagnóstico da época, a base para o desenvolvimento de um mercado privado de crédito de longo prazo (CAVALCANTE, 2002, p. 204). Este objetivo seria atingido por meio da especialização do sistema financeiro e da criação dos bancos de investimento, que operariam em conjunto com os bancos comerciais e o BNDES, cujo foco de atuação deveria voltar-se para o setor privado.

Diante dos objetivos traçados para o BNDES após a Reforma Bancária de 1964-65, são criados novos instrumentos ajustados à proposta de financiar a expansão do setor privado. Assim, é criado, em 1964, o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), convertido na autarquia Agência Especial de Financiamento Industrial (que conservaria a mesma sigla) em 1966. A FINAME permanece até hoje como um importante instrumento de financiamento à aquisição de bens de capital e, uma vez que seus recursos podem ser operados por agentes repassadores, ampliou de forma significativa a capilaridade dos recursos do BNDES. Além da FINAME, houve outras iniciativas que se inseriram no contexto de apoio ao setor privado e se incorporaram à retórica do banco daí em diante: o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico (através do Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico – FUNTEC) e o apoio às pequenas e médias empresas, através de operações de repasses. Não há registro, porém, de que estas iniciativas tenham produzido resultados agregados comparáveis àqueles que se obtiveram com a FINAME ao longo do período.

É claro que as fontes de recursos da instituição tiveram de ser ajustadas em face destes novos propósitos. Assim, entre 1965 e 1966, institui-se um mecanismo automático de crédito à ordem do BNDES no valor de 20% da arrecadação efetiva de Imposto de Renda (IR). Este valor seria reduzido, em 1967, para 10% do IR devido no exercício, transferindo, como contrapartida

aos contribuintes, ações de Sociedades Anônimas de propriedade do banco. Entre 1968 e 1973, as reservas monetárias, dotações orçamentárias e captações externas constituem a principal fonte de recursos do BNDES. Todos estes movimentos refletem-se num crescimento exponencial do volume de aplicações do banco, conforme se pode ver na Figura 1. Mas é a partir de 1974, quando o BNDES passa a administrar o PIS/PASEP¹⁵, que o *funding* do banco passa a ser constituído por recursos parafiscais, isentando-o da competição por recursos orçamentários¹⁶.

São estes instrumentos e recursos que permitem ao BNDES engajar-se na estratégia de substituição de importações traçada no âmbito do II PND. Não é surpreendente, portanto, que o segmento de insumos básicos (especialmente a siderurgia, a petroquímica, a celulose e os bens de capital) tenha sido aquele para o qual se dirigiu o maior volume de recursos no período.

Em que pese a ênfase atribuída ao setor privado na destinação de recursos nesta fase, não se pode menosprezar o papel indutor do Estado que, através de recursos do BNDES, conseguiu reunir empresários e um volume relativamente reduzido de capitais privados em torno de uma estratégia de desenvolvimento. Com efeito, a combinação de financiamento direto do BNDES, participação acionária da Bndespar, crédito da FINAME para aquisição de equipamento nacional, aval para importação de equipamentos e financiamento a acionistas “chegou a representar até 90% do investimento. A contrapartida do empresário, ou seja, os 10% restantes, por vezes nem foi necessária, pois se permitiu que tais recursos fossem alocados no final do contrato usando o próprio faturamento da empresa já em funcionamento” (NAJBERG, 2002, p. 352).

O período de crise (1980-1993)

Durante a década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990, as reduzidas taxas de crescimento e a crise fiscal provocam uma queda no volume de financiamentos concedidos pelo BNDES em relação aos valores que se observaram durante o período 1974-1979. Com efeito, enquanto a média anual dos desembolsos, no período 1974-1979, ultrapassa os R\$ 23 bilhões em valores constantes de dezembro de 2002, a média anual do período 1980-1993 situa-

¹⁵ O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), cujos recursos eram administrados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, haviam sido criados em 1970 e correspondiam, na prática, a uma poupança compulsória em favor dos trabalhadores dos setores privado e público, respectivamente. Em ambos os casos, a base de cálculo era o faturamento das empresas.

¹⁶ Mas, estes recursos deveriam ser remunerados – ainda que a taxas reduzidas –, por se constituírem em poupança compulsória.

se em torno de R\$ 17 bilhões. Contudo, ao se comparar a média dos desembolsos durante o período de crise com aquela do período desenvolvimentista como um todo (pouco menos de R\$ 7 bilhões), pode-se constatar que o que caracteriza a crise vivida pela instituição ao longo da década de 1980 e dos primeiros anos da década de 1990, não é a redução do volume de desembolsos. A bem da verdade, os desembolsos médios deste período são inferiores apenas aos picos registrados entre 1974 e 1979 e aos valores que se observam a partir de meados da década de 1990, em que pese a redução da principal fonte de recursos do banco, uma vez que a base de arrecadação do PIS/PASEP – o faturamento das empresas – mostrou comportamento declinante no período. De fato, ainda que se leve em consideração a relação entre os desembolsos e o PIB, não há nenhuma evidência de que, em termos agregados, tenha havido uma queda relativa do volume de recursos operados pelo banco no período de crise. Com base em indicações qualitativas disponíveis na literatura (VILLELA, 1995, p. 133; CURRALERO, 1998; PRATES; CINTRA; FREITAS, 1999, p. 3) é possível inferir que grande parte dos desembolsos do BNDES, ao longo do período 1980-1993, destinou-se ao fortalecimento e saneamento financeiro de empresas, não tendo sido convertidos em formação bruta de capital fixo. Curralero (1998) argumenta que, nesses anos, intensifica-se o caráter compensatório da atuação do BNDES e, a partir de 1982, a instituição passa a desembolsar recursos que visavam ao saneamento de empresas públicas e privadas, levando, em muitos casos, a Bndespar a assumir o seu controle acionário¹⁷. A implicação metodológica destas observações é que o indicador tradicionalmente empregado para aferir o desempenho das instituições financeiras de desenvolvimento – isto é, o seu volume de desembolsos – pode conduzir a conclusões enganosas, se não se levar em conta a destinação dos recursos. É provável que a contabilização de operações de fortalecimento e saneamento financeiro de empresas nos desembolsos do BNDES tenha levado alguns autores a superestimarem o seu papel na formação bruta de capital industrial no Brasil, inclusive ao compará-lo ao papel desempenhado por instituições similares em outros países. Este parece ter sido o caso de Amsden (2001, p. 131), para quem o BNDES, ao ser comparado aos bancos de desenvolvimento da Tailândia, Turquia, Índia, Coreia e México, teria se destacado por apresentar o maior nível de participação relativa de seus desembolsos nos investimentos totais no setor manufatureiro em 1980.

Ainda que a concentração dos financiamentos nos setores agrícola e de comércio exterior (especialmente depois de 1984, quando foi criado o Programa de Apoio ao Incremento das Exportações – Proex) estivesse subordinada a uma diretriz

¹⁷ Mais tarde, na segunda metade da década, muitas destas empresas tornariam a ser privatizadas.

macroeconômica de ajuste das contas externas, é fácil perceber que, num contexto de esgotamento do modelo desenvolvimentista sob o qual o banco havia sido criado, o BNDES enfrenta, na década de 1980 e dos primeiros anos da década de 1990, uma “crise de identidade” (PRATES; CINTRA; FREITAS, 1999, p. 2) ou uma “falta de definição clara de prioridade” (MONTEIRO FILHA, 2002, p. 421). Também Curralero (1998) refere-se a uma perda progressiva do critério de prioridade setorial para a seleção dos projetos. Nos termos de André Lara Resende¹⁸, referindo-se à década de 1980, “tanto o Banco quanto o país iriam passar por uma década muito confusa, até a estabilização obtida com o Plano Real” (BNDES, 2002, s.n.).

Há algumas mudanças institucionais que merecem registro. Em 1982, ao passar a operar recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial, criado pelo Decreto-Lei n. 1.940, de 25 de maio de 1982), o banco passaria a chamar-se BNDES¹⁹. Em que pese a retórica de combate às desigualdades sociais e a grande motivação das equipes envolvidas com a área social do banco, é indiscutível que o volume de recursos destinados a esta finalidade tem sido bastante reduzido em termos percentuais. Isto talvez explique porque algumas pessoas ainda hoje, mais de vinte anos após a alteração da razão social da instituição, continuem a chamá-lo, involuntariamente, de BNDE. É também em 1982 que a Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (FIBASE), a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec) e a Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA), que haviam sido criadas em 1974 para atuar no mercado de capitais, são unificadas e convertidas na BNDES Participações S.A. (Bndespar). Como visto acima, a Bndespar desempenhou um importante papel nas operações de fortalecimento e saneamento financeiro de empresas ao longo do período. O banco passa, a partir de 1983, a gerir o Fundo de Marinha Mercante (FMM), que se incorpora às fontes de recursos da instituição. A principal fonte de recursos até então, o PIS/PASEP, foi substituído, na Constituição de 1988, pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja base de cálculo continuou sendo o faturamento das empresas. A Constituição de 1988 direcionou 40% dos recursos do FAT para as aplicações do BNDES. Aos poucos, segmentos do banco assimilam os conceitos de “integração competitiva”, abertura comercial e privatização. No entanto, a aplicação destes conceitos pode ser considerada bastante tímida, mesmo no início da década de 1990, uma vez que o descontrole inflacionário e a recessão que se seguiu ao choque monetário do governo Collor impediam ações estruturadas do BNDES.

¹⁸ André Lara Resende presidiu o BNDES em 1998.

¹⁹ O banco deixaria de operar os recursos do Finsocial em 1990, somente retomando sua atuação na área social em 1996, com a criação da Área de Desenvolvimento Social.

O período de desestatização (1994-2002)

A idéia, e mesmo a prática, da desestatização no Brasil é, seguramente, muito anterior ao período 1994-2002. Com efeito, já em 1981 foi criada a Comissão Especial de Privatização e, ainda durante a década de 1980, algumas empresas foram privatizadas²⁰. Mas é após o início da década de 1990 que o conceito ganha maior projeção. Mas, a manutenção de elevados níveis de inflação e a crise política que resultou do impeachment do Presidente Collor, aliadas, num momento posterior, à posição algo ambígua do governo Itamar Franco sobre a questão, fizeram com que somente após 1994 a privatização de fato se tornasse uma estratégia claramente definida para o país²¹. Tendo em vista o papel desempenhado pelo BNDES como responsável pelo Programa Nacional de Desestatização (PND) e gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), e a importância destas ações em relação às demais, optou-se por denominar o período entre 1994 e 2002 de “período de desestatização”. Nos termos de Francisco Gros, que presidiu o banco entre 2000 e 2002, “o BNDES foi, naquele momento, essencialmente o banco da privatização” (BNDES, 2002, s.n.). No caso das empresas multinacionais que adquiriram as antigas estatais, o crédito do BNDES em moeda local funcionou como uma espécie de *hedge* cambial: uma vez que teriam receitas em moeda local, as empresas não pretendiam assumir passivos apenas em moeda estrangeira. Isso, é claro, reduzia os riscos da aquisição de empresas no Brasil e contribuiu para que se observasse um grande volume de privatizações entre 1994 e 2002. Este é, basicamente, o ponto de vista de Pinheiro e Giambiagi (1999, p. 18, apud BAER, 2002, p. 308), que destacam que:

como, internacionalmente, o Brasil permanecia na categoria não indicada para investimentos e o risco de uma grande desvalorização do Real assomava no horizonte, empréstimos feitos em mercados estrangeiros podiam somente oferecer uma solução parcial. Assim sendo, o governo interferiu, financiando os tomadores de empréstimos diretamente por meio da venda em prestações ou através do BNDES.

Outros fatores contribuíram para que a média anual dos desembolsos no período superasse o patamar de R\$ 32 bilhões, embora sua elevação durante o intervalo 1994-2002 esteja em grande medida associada à atuação do BNDES como

²⁰ Em vários casos, trata-se de empresas originalmente privadas cujo controle havia sido assumido pelo BNDES em função da inadimplência (BNDES, 2002, s.n.)

²¹ Contudo, convém ressaltar que foi no período 1991-1994 que a maior parte das fábricas estatais nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes foi privatizada.

gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). A euforia que se observou após o sucesso do plano de estabilização e as altas de crescimento do PIB, observadas em 1994 e 1995, configuraram uma situação de otimismo com reflexos positivos na demanda por crédito de longo prazo. Neste contexto, alguns financiamentos destinaram-se à modernização e reestruturação de empresas como requisito à sua integração competitiva. De outra parte, houve uma diversificação dos financiamentos aprovados, que passaram a atender setores antes não atendidos ou apenas marginalmente contemplados, como shopping centers, parques temáticos e atividades ligadas ao turismo em geral (UDERMAN, 2001).

Algumas mudanças de caráter institucional refletem também o novo modelo de atuação adotado pelo banco durante o período: a criação de um comitê de crédito cuja lógica, em tese, aproximar-se-ia da de um banco privado, e a possibilidade de dirigir financiamentos a empresas multinacionais a partir de 1995 (uma vez que a revisão constitucional de 1994 eliminou a distinção entre empresa de capital nacional e estrangeiro) são elementos que caracterizam a atuação do BNDES no período.

Ao financiar o processo de privatização com recursos do BNDES, o governo federal estava, na verdade, alterando a sua posição no lado direito do balanço das empresas estatais, passando de acionista para credor. Em tese, esta operação significaria correr riscos menores, uma vez que os fluxos de caixa para o governo não estariam diretamente vinculados ao desempenho das empresas. Contudo, diante dos maiores níveis de risco de crédito que se observam em países como o Brasil, em virtude de limitações de ordem jurídica e institucional, a opção por converter-se de acionista em credor, ao se examinar a questão do ponto de vista estritamente financeiro, é controversa²². Com efeito, o sucesso desta estratégia depende da eficiência das empresas sob sua nova gestão privada (em princípio superior à observada na situação anterior), mas também dos mecanismos de regulação de preços adotados (por exemplo, o método de reajuste de tarifas) e da situação financeira do grupo econômico que adquiriu a empresa. A recente renegociação de créditos dirigidos ao setor elétrico chama a atenção para estes aspectos, antes não considerados na análise da estratégia adotada pelo banco.

²² Currallero (1998), ao descrever a experiência de privatização de 13 empresas pertencentes à Bndespar no período entre 1987 e 1989, argumenta que, ao se considerarem os desembolsos para atender às necessidades de caixa para giro ou saneamento financeiro daquelas empresas, entre 1982 e 1989, e os valores arrecadados com a sua privatização (que, em 80% dos casos contou com financiamento aos compradores de até 70% dos valores pelo próprio BNDES), o resultado líquido do processo teria sido negativo para a instituição.

Conclusões

O presente trabalho buscou discutir a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social desde sua criação até 2002. Argumentou-se que, consoante com a trajetória seguida pela economia brasileira durante a segunda metade do século XX, a atuação do banco pode ser segmentada em três diferentes períodos: o período desenvolvimentista (1952-1979), o período de crise (1980-1993) e o período de desestatização (1994-2002). Nos primeiros anos do período desenvolvimentista (1952-1979), demonstrou-se que o BNDES atuou como instrumento de suporte aos investimentos públicos em infra-estrutura e indústrias de base. Numa etapa posterior deste mesmo período, o banco voltou-se para o financiamento de investimentos privados associados ao processo de substituição de importações. Durante o período de crise (1980-1993), as baixas taxas de crescimento, combinadas com elevadas taxas de inflação e as restrições orçamentárias do setor público, limitaram a atuação do banco e dirigiram os seus desembolsos para o fortalecimento e o saneamento financeiro de empresas (e não para novos investimentos fixos). Finalmente, durante o período de desestatização (1994-2002), o banco, na condição de gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND), concentrou seus financiamentos neste processo. A periodização proposta, embora tendo pouco de original, permite que se enxerguem com mais clareza os movimentos que marcaram a atuação do banco e sua associação com os movimentos observados na economia brasileira.

Ao se confrontar a periodização proposta com a evolução dos desembolsos totais do sistema BNDES, ao longo do período 1952-2002, foi possível também chegar a uma conclusão de natureza metodológica quanto ao indicador tradicionalmente usado na análise do desempenho das instituições financeiras de desenvolvimento. A análise dos períodos de crise e de desestatização deixou claro que o volume de desembolsos totais não pode ser utilizado como um indicador da extensão da atuação do BNDES naqueles momentos, uma vez que uma parcela significativa dos desembolsos destinou-se não à formação bruta de capital fixo, mas a operações de subscrição de capital e financiamento à privatização²³. Isso significa que uma parcela representativa dos desembolsos é de natureza contábil e financeira, mas tem limitados reflexos na alteração da estrutura produtiva do país. O grande número de considerações e ressalvas que seriam necessárias para que se obtivessem séries homogêneas de desembolsos sugere ainda que o estudo do desempenho de instituições financeiras de

²³ Os trabalhos que avaliam a participação dos desembolsos do BNDES na formação bruta de capital fixo são, evidentemente, uma exceção. Contudo, trabalhos desta natureza parecem carecer ainda de uma metodologia unificada de análise.

desenvolvimento não pode se limitar a análises de caráter estatístico ou econométrico, pressupondo um esforço de interpretação apoiado na trajetória de desenvolvimento seguida pelos diferentes países e regiões.

Por fim, embora fundamentalmente apoiado em dados secundários, o trabalho adota uma perspectiva em certo sentido inovadora sobre a atuação do BNDES entre 1952 e 2002. Em primeiro lugar, argumentando que a concepção do BNDES no âmbito da CMBEU esteve marcada por uma posição mais liberal do que aquela que prevalecia, por exemplo, no âmbito da CEPAL. Em segundo lugar, mostrando que o que permite qualificar o período compreendido entre a década de 1980 e início da década de 1990 como “período de crise” não é a redução dos desembolsos, mas sim a sua destinação ao “fortalecimento e o saneamento financeiro de empresas” e a ausência de um foco de atuação. Por fim, argumentando que a atuação do BNDES no processo de privatização pode ser caracterizada como uma espécie de *hedge* cambial adotado pelas multinacionais que adquiriram as empresas: uma vez que suas receitas seriam em moeda local, estas empresas queriam ter uma parcela significativa de seus passivos naquela moeda.

Referências

ALÉM, Ana Cláudia. *BNDES - papel, desempenho e desafios para o futuro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, n. 62).

ALÉM, Ana Cláudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jun. 1998.

AMSDEN, Alice. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.

BAER, Werner; VILLELA, Annibal V. The changing nature of development banking in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 22, n. 4, nov. 1980, p. 423-440.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002. 509 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2001, 284. (Relatório Anual, v. 37).

BNDES. *Desempenho*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/default.asp>>. Acesso em: 26/03/2004a.

BNDES. *Operating Statistics*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/english/quadro1i.asp>>. Acesso em: 26/03/2004b.

BNDES. *BNDES: 50 anos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BONELLI, Régis; PINHEIRO, Aramando C. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jun. 1994, p. 17-36.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T. Sistema financeiro no Brasil: uma breve análise de sua evolução. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 12, n. 3, dez. 2002, p. 199-210.

COSTA, Fernando Nogueira da; DEOS, Simone da Silva. *Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira*. Campinas: IE/Unicamp, abr. 2002. (Texto para Discussão, n. 109).

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, dez. 1994, p. 65-80.

CURRALERO, Cláudia Regina B. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996*. 1998. Dissertação – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. 386 p.

FGV. BNDE – sua influência no crescimento do país. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 6, jun. 1973, p. 98-104.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, Mass.: Belknap, 1962 (edição original: 1952).

HIRSCHMAN, Albert O. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 82, n. 1, fev. 1968, p. 1-32.

MONTEIRO FILHA, Dulce C. O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989. In: *BNDES*. BNDES, Um Banco de Idéias: 50 Anos Refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 413-430.

NAJBERG, Sheila. Transformação do Sistema BNDES em Financiador do Setor Privado Nacional. In: *BNDES*. BNDES, Um Banco de Idéias: 50 Anos Refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 345-354.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Or dem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PLATTEK, Mauro. Contribuição dos desembolsos do BNDES para a formação bruta de capital fixo: uma análise para a década de 90. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, jun. 2001, p. 103-124.

PRATES, Daniela M.; CINTRA, Marco Antonio M.; FREITAS, Maria Cristina P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, dez. 2000.

SHAPIRO, Helen. The public-private interface: Brazil's business-government relations in historical perspective, 1950-1990. In: DUTT, Amitava K., KIM, Kwan S.; SINGH, Ajit. *The State, Markets and Development: Beyond the neoclassical dichotomy*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company, 1994.

SUZIGAN, Wilson; PEREIRA, José Eduardo de C.; ALMEIDA, Ruy A. G. de. *Financiamento de projetos industriais no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

UDERMAN, Simone. *Estratégias de desenvolvimento regional: uma análise dos desembolsos do sistema BNDES para a Bahia nos anos 90*. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2001, 41 p. (Série Políticas Públicas, n. 5)

VIANA, Ana Luiza d'A. O BNDE e a industrialização brasileira. In: Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 1981, [s.l.] *Anais...* [s.l.], 1981, p. 1297-1323.

VILLELA, André. Taxa de investimento e desempenho do BNDES: 1985/94. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, dez. 1995, p. 129-142.

WERLANG, Sérgio R. da C.; FRAGA NETO, Armínio. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, abr./jun. 1995, p. 265-275.

ZYSMAN, J. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Londres: Cornell University Press, 1983.





Contato Revista Desenhahia
Assessoria Técnica de Comunicação
Av. Tancredo Neves, nº 776, 5º andar – Pituba
CEP: 41820-904 - Salvador/ Bahia
www.desenhahia.ba.gov.br/revista
revista@desenhahia.ba.gov.br

Esta revista foi editada em setembro de 2004,
pela Desenhahia. Composta em Frutiger e
impressa em papel pólen print 90g/m².
Tiragem 1000 exemplares. Impressão e
acabamento da P&A Gráfica e Editora.