

2 REVISTA

Desenbahia



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

REVISTA DESENBAHIA

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

PAULO GANEM SOUTO
Governador da Bahia

ALBÉRICO MACHADO MASCARENHAS
Secretário da Fazenda do Estado da Bahia

DESENBAHIA

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

Juival Manoel da Silva
(*Presidente*)
Ana Elisa Ribeiro Novis
Eudaldo Almeida de Jesus
Francisco Alfredo Marcílio de Sousa Miranda

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
Luiz Ricardo Cavalcante
Paulo Antônio Neto Ribeiro
Simone Uderman
Vera Spinola
Vítor César Ribeiro Lopes

Coordenação Editorial

Ana Georgina Peixoto Rocha

Revisão de Texto

Dina Beck

Tradução

Paul Van Stavern

Assessoria Téc. de Comunicação (AST-COM)

Assessora

Maria José Quadros

Assistentes

João Paulo Fonseca de Carvalho
Marcelo Gentil Espinheira
Renata Schindler (estagiária)

Secretária

Líliã Oliveira da Silva

Apoio

Domingas da Conceição

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.2, n.2, mar,
2005.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2005.

ISSN 1807-2062

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

CDD-330

SUMÁRIO

- 5 **Apresentação**
- 7 **Desenvolvimento Econômico: notas sobre o seu financiamento**
NATERMES GUIMARÃES TEIXEIRA
- 25 **Políticas de Crédito para Arranjos Produtivos Locais:
o desenvolvimento do CrediAPL**
ADELAIDE MOTTA DE LIMA, CARMEN LÚCIA CASTRO LIMA E
JOÃO PAULO RODRIGUES MATTA
- 49 **Inserção e Perspectivas das MPEs no Arranjo Produtivo da
Ford/Ba: uma análise a partir das capacitações tecnológicas e
da governança**
RAIMUNDO MERCÊS
- 75 **Cruzeiros Marítimos e Lazer Náutico: novas oportunidades e
desafios para o turismo baiano**
MARCUS ALBAN
- 95 **Políticas Públicas para o Setor Rural e o Semi-árido no Estado
da Bahia**
JACKSON ORNELAS MENDONÇA
- 113 **O Déficit Previdenciário no Âmbito da “Crise Fiscal” do Estado
Brasileiro**
REGINALDO SOUZA SANTOS, ELIZABETH MATOS RIBEIRO, MÔNICA MATOS
RIBEIRO, THIAGO CHAGAS SILVA SANTOS E VINÍCIUS MENDES DA COSTA
- 143 **Elementos Teóricos e Metodológicos sobre o Mercado
de Trabalho**
WILSON F. MENEZES



Apresentação

É com satisfação que levamos a público o segundo número da Revista Desenbahia, dando continuidade, assim, a um projeto antigo e caro a esta instituição.

Lançada em setembro de 2004, por ocasião das comemorações pelos três anos de existência da Agência de Fomento do Estado da Bahia, a publicação tem por finalidade promover a reflexão e o debate acerca de questões relevantes da economia baiana e regional, sem, contudo, deixar de lado temas de interesse nacional.

O presente número traz abordagens bastante diversificadas. Alvo de políticas de desenvolvimento em todos os níveis de governo, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são objeto de dois trabalhos. Um, trata da inserção das micro e pequenas empresas no APL da Ford/BA. O outro, sobre políticas de crédito para APLs, é fruto da experiência de técnicos da Desenbahia, que criaram um programa inédito de apoio creditício a esses arranjos, já em operação, entre empresários e microempreendedores do segmento de confecções da rua do Uruguai, em Salvador.

Outros artigos abarcam o papel das políticas públicas no enfrentamento dos problemas socio-econômicos do Semi-árido baiano; os desafios para o turismo do estado; as transformações registradas no mercado de trabalho das economias ocidentais; o financiamento do desenvolvimento; e a influência do sistema previdenciário no déficit público brasileiro.

Ao divulgar esses trabalhos, reafirmamos a nossa convicção de que, para desempenhar de forma plena as suas atribuições, uma agência de fomento não deve se restringir às ações de financiamento. Mais do que isso, deve produzir, estimular a produção e contribuir para disseminar todo o conhecimento que possa embasar a sua própria atuação e a de outros órgãos e entidades envolvidas com a problemática do desenvolvimento.

Vladson Menezes
Presidente da Desenbahia



1 | DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: NOTAS SOBRE O SEU FINANCIAMENTO Natermes Guimarães Teixeira*

Resumo

Este ensaio, compreendendo cinco seções, analisa alguns aspectos relacionados ao financiamento de um processo de crescimento ou de desenvolvimento econômico. A primeira seção expõe, comparativamente, os conceitos de subdesenvolvimento, crescimento econômico e desenvolvimento sócio-econômico. Em seguida, são apresentadas as dificuldades inerentes a um processo de desenvolvimento nas economias atrasadas. Depois, se faz uma síntese a respeito da concepção teórica da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), sobre a problemática do subdesenvolvimento. Na quarta seção, procura-se mostrar os fatores condicionantes para o financiamento, ressaltando a importância do sistema financeiro no referido processo. A quinta seção expõe os requisitos relacionados às necessidades específicas de financiamento, no caso dos países subdesenvolvidos

Palavras-chave: Crescimento Econômico. Desenvolvimento Econômico. Subdesenvolvimento. Financiamento. Bancos de Desenvolvimento.

Abstract

This essay, comprised of five sections, analyzes a few aspects linked to the financing of a process of economic growth or development. The first section exposes, comparatively, the concepts of underdevelopment, economic growth, and socio-economic development. This is followed by the presentation of the inherent difficulties of a development process in backward economies. The text then offers a synthesis of the theoretical conception of the problematic of underdevelopment held by ECLAC (the Economic Commission for Latin America and the Caribbean). In section four, the article seeks to show the conditioning factors for financing, highlighting the importance of the financial system in the above-mentioned process. The fifth section exposes the requirements linked to the specific needs of financing, in the case of underdeveloped countries.

Key words: Economic Growth. Economic Development. Underdevelopment. Financing. Development Banks.

* Livre-docente pelo Instituto de Economia da UNICAMP e Professor Titular da Universidade de Sorocaba (SP) – UNISO. E-mail: natermes.teixeira@uniso.br

Subdesenvolvimento e desenvolvimento econômico

A problemática relacionada às condições socioeconômicas do subdesenvolvimento só se tornou efetivamente uma área de investigação, de caráter científico, no contexto da Ciência Econômica, a partir do final da primeira metade do século passado. O principal objeto de estudos e investigações sobre o tema traduz-se na busca de explicação aos fatores que determinaram (e determinam), tanto a não ocorrência, quanto a profunda discrepância entre os ritmos, intensidades e movimentos dos processos nacionais de crescimento ou de desenvolvimento econômico. De modo geral, a análise econômica, previamente, privilegiou o campo de investigação sobre os fatores viabilizadores ou promotores desses processos, ao contrário dos aspectos associados às dificuldades, obstáculos ou limitações para o seu alcance. A esse respeito, por exemplo, somente a partir do final da Segunda Guerra Mundial é que se admitiu que o desdobramento político da economia – isto é, o manejo da política econômica – deveria estar associado, reflexivamente, à imprescindível referência fatural da realidade concreta. E, justamente, nos casos das economias subdesenvolvidas, essas realidades expunham maiores impasses e problemas, como que desafiando a própria ação da política econômica.

Do ponto de vista da teoria econômica, antecedendo aos primeiros campos ou objetos de pesquisas, com interesse relacionado à questão do desenvolvimento, foi premente definir e estabelecer parâmetros para a própria caracterização do subdesenvolvimento. Em termos práticos, a definição mais corriqueira de nação desenvolvida ou subdesenvolvida recorre à comparabilidade entre os níveis de riqueza *versus* pobreza, ostentados pelas diferentes nações. Com base nesse tipo de comparação, os países subdesenvolvidos, invariavelmente, ocupam os últimos lugares nos usuais *rankings* de renda per capita construídos para possibilitar tal classificação. Cabe ressaltar, de um lado, que seria no mínimo insuficiente associar o subdesenvolvimento simplesmente à não realização plena de um potencial econômico disponível, a partir do conhecimento tecnológico prevacente; de outro, essa concepção seria reduzida a uma simples questão de grau, ao se considerar o subdesenvolvimento como apenas um atraso relativo de uma nação ou região, comparativamente a outras nações ou regiões. Em complemento, revela-se um grande equívoco a identificação do subdesenvolvimento com uma posição de menor desenvolvimento relativo, ou com uma situação de um determinado país encontrar-se em vias de desenvolvimento. Reduzir o subdesenvolvimento a uma etapa natural, ou normal, de um processo de desenvolvimento e, por essa via, identificá-lo com o simples atraso, ou menos desenvolvimento, é incorrer em um sério erro metodológico e mesmo conceitual, onde prevalece a recorrência ao tempo

físico para situar os fatos históricos. De uma forma mais apropriada, o subdesenvolvimento deve, preliminarmente, ser entendido como uma situação de uma determinada nação ou região, que se expressa pela inexistência de níveis de vida condizentes com um mínimo de bem-estar de sua população em geral. Em outras palavras, nessas referidas áreas, uma ponderável proporção de seus habitantes encontra-se submetida a um estado de miséria, marcado por grandes privações materiais.

Ainda no âmbito teórico, outras preocupações assumiram relevância, com destaque para alguns aspectos cruciais da questão, como, por exemplo: 1) os próprios critérios de definição do subdesenvolvimento; 2) os estudos de suas causas e possíveis soluções; 3) o contexto histórico determinístico; 4) as teorias e modelos explicativos do fenômeno do subdesenvolvimento; e assim por diante. A começar pelos critérios da própria classificação inter (e mesmo intra) nações, tornou-se evidente o imenso grau de dificuldade de ser estabelecido um único e definitivo padrão para um determinado estado ou condição de subdesenvolvimento, sobretudo destituído do usual e recorrente caráter da intercomparabilidade. Dentre os critérios mais comuns podem ser destacados: 1) pouca idade do país (tempo de existência como nação independente); 2) baixa densidade demográfica; 3) diminuta formação de capital; 4) insuficiente nível de industrialização; e 5) padrões inferiores de condições de vida e de níveis de bem-estar da população, entre outros. O primeiro quesito, relacionado à questão da juvenilidade dos países, reveste-se na mais estapafúrdia forma classificatória, posto que a medida (ou passagem) do tempo, em sentido meramente cronológico, jamais poderia ter consistência para tal propósito. Quanto ao aspecto espacial, fundamentado na tradicional tese de existência dos chamados *espaços vazios*, o indicador mostra-se, no mínimo, inadequado, porquanto uma situação sob tal enquadramento pode significar, tão-somente, um caso de ainda não-desenvolvimento, mas não propriamente de subdesenvolvimento. No referente apenas à escassez de capital, o critério é incompleto, pois todo processo de desenvolvimento, de fato, exige um processo de acumulação de capital; no entanto, tal requisito não seria a única exigência – quer dizer: o aumento de capital reveste-se numa condição necessária, porém não suficiente para o desenvolvimento econômico. O uso do grau de industrialização talvez nem sequer pudesse ser considerado um fundamento para classificação, na medida em que, na verdade, a industrialização viria a ser mais propriamente uma conseqüência do que uma causa do desenvolvimento. Por fim, o último conceito parece ser o mais apropriado à uma situação dos países subdesenvolvidos, pois trata-se de um estado em que o padrão de vida de sua população pode ser considerado inferior, em termos genéricos de bem-estar social e material.

Com base nessa última concepção, fica patente que o desenvolvimento econômico não significa apenas a ocorrência de um processo de crescimento econômico, não obstante este seja seu imprescindível componente. Na realidade, trata-se de um processo mais adequadamente denominado de desenvolvimento socioeconômico, o qual envolve outros requisitos de natureza distinta dos aspectos puramente econômicos. Embora, em última instância, tais requisitos não deixem de estar associados à elevação (ou manutenção) dos níveis de renda per capita, sem perder de vista o aspecto redistributivo, suas referências básicas estão direcionadas para as formas e condições, potenciais e perspectivas, de vida numa determinada sociedade. Nesse sentido, torna-se fundamental a rigorosa diferenciação conceitual entre desenvolvimento e crescimento, já que o desenvolvimento supõe capacidade de mobilização de forças e de recursos com um sentido de transformação global das condições e formas históricas de vida, enquanto o crescimento consiste, tão-somente, na elevação de coeficientes contábeis de Produto ou Renda por habitante. Com efeito, é perfeitamente válida a conjectura de que algumas sociedades podem crescer sem, no entanto, se desenvolver.

Dificuldades inerentes a um processo retardado de desenvolvimento

É bastante comum identificar os óbices ao desenvolvimento mediante a constatação de algumas situações específicas, tais como: 1) a manifestação do chamado círculo vicioso da pobreza; 2) a ocorrência de desvantagens nas relações comerciais com as nações mais avançadas, manifestadas pelas condições adversas (ou desfavoráveis) impostas aos países subdesenvolvidos e explicitadas na predominância da exportação de bens primários e importação de bens industrializados; e 3) o funcionamento imperfeito do mercado doméstico, entre outras ocorrências. Permeando a identificação, manifestam-se os vários obstáculos ao desenvolvimento econômico, como por exemplo: 1) a baixa produtividade, originada ou perpetrada pelo elevado índice de analfabetismo e precárias condições de saúde e de alimentação; 2) a escassez de capital, pelas parcas oportunidades de investimentos lucrativos, aliada ao também baixo nível de poupança; 3) o atraso tecnológico, perpetuando a submissão às inovações sucedidas no grupo dominante dos países avançados; e 4) a acelerada expansão demográfica, desprovida de esquemas de orientação com base num programa de planejamento familiar, entre outros estorvos.

Em essência, a questão central que pode ser colocada é a de que o efeito último dos mais importantes resultados da expansão do capitalismo mundial traduziu-se num processo continuado de elevação da produtividade e do nível

do bem-estar social em termos materiais. No entanto, esse progresso obtido, além de sua irregularidade temporal, foi distribuído espacialmente de uma maneira extremamente desigual. O desenvolvimento econômico não é uma etapa nem uma situação, senão um processo cuja propagação e evolução, em cada caso, conduz a resultados distintos em áreas geográficas diferentes. Em princípio, o desenvolvimento de uma região pode ser visto como o processo de crescimento de sua produção (Produto ou Renda) total por habitante, acompanhado de mudanças básicas na estrutura de sua economia, sendo que o referido processo, em essência, tem como objetivo primordial o de elevar o nível de vida e o bem-estar geral da população. Enquanto algumas (poucas) nações ostentaram expressivos avanços socioeconômicos, outras tantas regiões têm sido relegadas à obscuridade do subdesenvolvimento, perpetrada pelas condições prevaletentes de miséria social e estagnação econômica. No fundo, o que mais parece importar sempre rebete na comparabilidade entre os diferentes níveis de padrão de vida. Com efeito, o efetivo combate a um processo contínuo de deterioração das condições sociais de vida de uma população só seria possível mediante um movimento sustentado de expansão da produção do respectivo país, minimamente compensando o crescimento demográfico interno. Por sua vez, em grande parte das evidências, o aumento da produção costuma ocorrer através da intensificação no uso dos recursos em empreendimentos de setores portadores de maior dinamismo relativo – cujo maior exemplo teve como referência básica justamente o setor industrial. A viabilização dessa possibilidade, no entanto, passaria a depender do fluxo de investimentos em projetos industriais, cuja efetivação encontraria uma série de obstáculos que se manifestam ou são inerentes a um estágio de subdesenvolvimento.

Na grande maioria dos países subdesenvolvidos, além da renda per capita ser baixa, em geral, é muito mal distribuída – a despeito de que essa ocorrência seria justificada por uma determinada linha de pensamento, pois daria suporte à conhecida tese de necessidade de formação interna de poupança, que seria incontinentemente obtida mediante maior concentração da renda. Nos países com diminuta renda per capita, por conseguinte, não há margem de renda suficiente para geração de poupança, ao mesmo tempo em que não existe poder de compra compatível com uma necessária demanda em larga escala, capaz de viabilizar a implementação dos referidos projetos de novas inversões produtivas. Tal fato, *per se*, impede qualquer oportunidade de inversão baseada na imprescindível necessidade de financiamento e de retorno a partir de sua viabilidade econômico-financeira. A própria debilidade e pequenez da demanda efetiva dessas economias impõem limitações às oportunidades requeridas pelos investimentos produtivos. Em síntese, a ausência de oportunidade para investir e a diminuta disposição de fundos para financiar novos investimentos constituem

o mesmo problema enfocado sob dois aspectos aparentemente distintos. A assertiva vulgar de que *“um país é pobre porque é pobre”* exprime, propriamente, a circularidade inerente ao problema da formação de capital nos países subdesenvolvidos, seja este enfocado sob a ótica da demanda ou da oferta. Se o nível de renda é baixo, a capacidade de poupança também será reduzida. Mas a renda só poderá elevar-se mediante um aumento da produtividade da economia. De outro ângulo, o fator capaz de induzir os investimentos reside na dimensão do mercado, cuja determinação, por sua vez, é dada pela mesma medida geral da produtividade da economia. A produtividade deriva da esfera da produção, a qual exprime variabilidade em função do maior ou menor uso do fator capital, enquanto resultante de investimentos produtivos, cuja indução, além do imprescindível financiamento, é limitada pelo tamanho do mercado, e assim sucessivamente.

É fato que um processo de desenvolvimento econômico e social, por definição, abarcaria um decurso de crescimento econômico, posto que, para qualquer país, tal processo é concebido mediante elevação de sua renda per capita, acompanhado por mudanças estruturais em sua economia. Em linhas gerais, na concepção que prevaleceu durante muito tempo, essas mudanças estariam relacionadas às seguintes ocorrências: 1) ascensão das atividades industriais em oposição às agrícolas; 2) migração da força de trabalho da área rural em direção à área urbana industrial; 3) menor dependência de importações de bens industrializados, bem como de exportações de produtos agrícolas e extrativos minerais; e 4) menor submissão, no referente à ajuda de outros países, quanto à provisão de fundos para investimentos – o que se concretizaria, na verdade, pela elevação da capacidade própria de gerar e sustentar o processo interno de expansão econômica. Em remate, o objetivo primordial do desenvolvimento econômico, como já frisado, é a melhoria do nível de vida e de bem-estar geral da população de um país, e tal objetivo explicita sua maior dependência de efetivação, justamente na inexorável necessidade de financiamento. O desenvolvimento se apresenta, assim, como uma legítima aspiração para a maioria dos países do mundo, aspiração esta que depende, sobremaneira, de um grupo minoritário formado pelos chamados países avançados. Em outras palavras, nos países não-desenvolvidos, parece se constituir em obstáculo de transposição extremamente difícil a gestação de um processo de ampliação de capital, tal que seja suficiente para a deflagração do desenvolvimento econômico independente do financiamento externo.

O subdesenvolvimento na concepção da CEPAL

Entre as várias escolas do Pensamento Econômico, particularmente com interesse voltado ao estudo do subdesenvolvimento, assume grande destaque a contribuição teórica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. A grande (ou maior) contribuição da CEPAL, tendo em vista seus propósitos, foi a formulação de vários estudos e pesquisas, cujo conjunto pode ser considerado como uma importante e original Teoria do Subdesenvolvimento, revelando e enfocando sua especificidade e seus fenômenos próprios. De início, a concepção cepalina sobre o subdesenvolvimento estava longe de aceitá-lo como um determinado instante dentro do processo evolutivo de uma sociedade considerada em termos isolados. Assim, o subdesenvolvimento seria, antes de tudo, um resultante do processo histórico no movimento geral delineado e proporcionado pela própria evolução do capitalismo mundial. Em outras palavras, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são, funcionalmente, interdependentes e acabam por exprimir distintos aspectos de um fenômeno global único. Com base nesse enfoque – convencionalmente considerado como um enfoque de caráter estrutural –, as tradicionais causas do subdesenvolvimento passam a ser consideradas como propriamente seus resultados, cuja origem reside na maneira e condições de funcionamento de uma sociedade subdesenvolvida. Dentre as contribuições originais mais significativas da CEPAL, expressando, de um lado, os aspectos estruturais de um certo padrão evolutivo no contexto das nações latino-americanas e, de outro, um quadro básico à mercê de um adequado acionamento da política econômica, podem ser destacadas: 1) a concepção do sistema centro-periferia; 2) a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio; e 3) a interpretação do processo de industrialização nos países periféricos.

A concepção do sistema centro-periferia foi a contribuição teórica inicial da CEPAL para o estudo do subdesenvolvimento. O argumento central dessa concepção é a de que existem, e convivem, alguns poucos centros (genérica alusão aos países ricos, avançados ou desenvolvidos) e uma vasta periferia (constituída pelos países pobres, atrasados ou subdesenvolvidos), que formam um sistema único e interdependente, sistema esse demarcado pela profunda discrepância entre os respectivos níveis de renda e estruturas de produção. Sob tal configuração, num primeiro momento, os países periféricos experimentaram uma fase do chamado desenvolvimento para fora, quando dependiam sobremaneira da intensa produção voltada para as exportações de produtos primários, tendo, como contrapartida, a importação de produtos industrializados. Posteriormente, já numa fase denominada de desenvolvimento para dentro, alguns desses países, ainda que submetidos ao mesmo sistema, iniciaram seus

processos de industrialização nos marcos gerais do modelo de substituição de importações. O padrão do comércio internacional, imposto pelo sistema centro-periferia no modelo primário exportador, expunha, como flagrante manifestação, uma tendência de deterioração dos termos de intercâmbio, cujo movimento traduzia-se, sinteticamente, na queda do índice de relações de troca expresso pelo índice de preços das exportações sobre o das importações. Tal ocorrência, por sua vez, indicava que, na prática, a única alternativa viável para sua superação viria somente através de um processo substituidor de importações, com base num intenso desenvolvimento do setor industrial. A industrialização, por conseguinte, surgia, no contexto dessa visão da CEPAL, como a principal necessidade e via para que um país periférico pudesse superar, num primeiro momento, seu estado de subdesenvolvimento.

Uma primeira noção de desenvolvimento econômico, possível de ser extraída das idéias gerais da CEPAL, pode ser resumida na elevação do nível de bem-estar material da coletividade. Esse aumento, por seu turno, resulta do crescimento da renda real per capita, mediante o simultâneo aumento da produtividade média do trabalho. Tais requisitos dependem da maior utilização do capital produtivo em relação ao nível de ocupação da mão-de-obra, proporcionado pelo processo de acumulação de capital, cuja sustentação fica condicionada pela maior ou menor intensidade e desenvolvimento do progresso técnico. Em princípio, tudo indica que a concepção cepalina não apresenta significativa divergência em relação a outras concepções a esse respeito, originadas de distintas investigações teóricas sobre o crescimento ou desenvolvimento econômico. No entanto, uma primeira e importante não-coincidência refere-se ao tratamento generalizado que o enfoque da CEPAL adotou, em termos de um sistema econômico mundial, constituído por centros e periferias, ao invés de tratar o tema, teoricamente, referido a um país ou região isolada, como tendia a ocorrer, de modo geral, em outras interpretações teóricas convencionais. Sob esse marco teórico, o resultado desproporcional da inter-relação entre centro e periferia reside na forma através da qual ocorreu a difusão do progresso técnico, no contexto da economia mundial. Os efeitos do progresso técnico, por sua vez, geram disparidades nas respectivas medidas de produtividade, expressando uma freqüente superioridade em favor das economias centrais, cujos impactos, por fim, acabam por exprimir-se na referida deterioração dos termos de intercâmbio. Em síntese, nessa visão, a industrialização acaba sendo o mais fundamental requisito para o processo de desenvolvimento das economias periféricas e, desse modo, revestia-se no eixo central da política de desenvolvimento econômico a ser implementada no âmbito dessas economias.

Mesmo a partir desse novo e mais apropriado enfoque estruturalista introduzido pela CEPAL, e decerto sem contrariar outros argumentos e formulações, é possível eleger duas grandes premissas para a superação de uma situação ou estado de subdesenvolvimento. De um lado, sob o aspecto puramente econômico, a indispensável necessidade de proporcionar crescimento da produção dessas economias, cuja dependência maior reside na esfera da formação de capital produtivo. De outro lado, agora sob o aspecto social (ou da justiça social), a inadiável providência no sentido de enfrentar o nefasto quadro de miséria que ainda persiste, e em alguns casos se agrava, em muitas regiões do mundo. Do ponto de vista estrito do funcionamento de uma economia capitalista, não resta dúvida que um único enfrentamento natural às duas questões reveste-se numa impossibilidade, pois os investimentos são motivados pela expectativa de obtenção máxima de lucro financeiro, o qual naturalmente não poderá provir de um mercado que se expressa pela preponderância de uma população de baixa renda. Noutros termos, a solução para resolver ou atenuar os problemas não podem depender exclusivamente do funcionamento do mercado. Afinal, o problema do subdesenvolvimento é eminentemente social e sua solução provém de uma decisão, antes de tudo, política. De fato, os países podem crescer – e, inclusive, alguns galgaram expressivos crescimentos nos anos recentes –, mas nem por isso conseguir superar o estágio (ou vencer suas condições) de subdesenvolvimento. Em grande parte deles ainda prevalecem traços estruturais de precárias condições de vida, com reprodução e perpetuação da pobreza no maior contingente de sua população.

Estrutura financeira e desenvolvimento econômico

A atividade financiadora da economia de um país é desempenhada pelo chamado *sistema financeiro* e sua maior ou menor eficiência, do ponto de vista institucional, depende da forma de organização de sua estrutura financeira interna. Um sistema financeiro é considerado plenamente desenvolvido (ou não) mediante a quantificação e qualificação de suas instituições, instrumentos e mercados. A desenvoltura de um sistema financeiro, em geral, guarda uma estreita correlação com o nível de desenvolvimento da economia. Nos países desenvolvidos, a organização financeira é ampla e diversificada, ao contrário dos países subdesenvolvidos, onde há um restrito número de instituições e instrumentos e cujo mercado, não raro, mostra-se extremamente pequeno em relação às carências e ao tamanho potencial da própria economia. Numa visão do tipo neoliberal – a qual sustenta a hipótese do desenvolvimento espontâneo – atribui-se considerável importância ao sistema financeiro relativamente ao processo de desenvolvimento econômico. Sob essa perspectiva, admite-se que a ausência de um sistema financeiro desenvolvido restringe o crescimento

econômico e, mais do que isso, o objetivo da política econômica governamental deveria ser orientado para previamente proporcionar o crescimento do sistema financeiro. De outra parte, numa visão oposta, é usual sustentar-se que é escasso ou negligenciável o papel do sistema financeiro para o desenvolvimento da economia real (não-financeira), e que tal sistema apenas proporciona oportunidades para que os agentes econômicos em geral possam ganhar ou perder dinheiro. Predomina, nos marcos dessa segunda concepção, a conhecida hipótese do cassino, a partir da qual se considera que o governo pode simplesmente ignorar o sistema financeiro ou, ainda, considerá-lo como inócuo para o crescimento e distribuição da renda nacional. Por conseguinte, ao extremo de tal percepção, apregoa-se um providencial esforço em direção à supressão, estatização ou nacionalização do sistema financeiro nacional.

A hipótese do desenvolvimento – não necessariamente espontâneo – do sistema financeiro tende a considerá-lo como um meio para obter um determinado fim, o qual viria a ser o desenvolvimento econômico. Todavia, tanto a eficácia quanto o uso eficiente das finanças nunca devem ser consideradas como uma condição suficiente para o crescimento ou desenvolvimento econômico, mas, sim, um elemento a mais dentro do rol de outras necessidades, expressas em diversos fatores, tais como: os recursos da natureza, a força de trabalho, os mercados, a tecnologia, a capacidade administrativa e empresarial etc. Com efeito, sob este intuitivo ponto de vista, admite-se que o desenvolvimento financeiro, junto a outras circunstâncias, contribui para o desenvolvimento ou crescimento da economia. Uma posição intermediária defende a existência de uma espécie de causalidade recíproca, enquanto uma posição notoriamente contrária chega a afirmar que o desenvolvimento financeiro segue, mais do que conduz, o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o argumento central desta última aceção reside na admissão de que o crescimento econômico é que, na verdade, estimula o desenvolvimento do setor financeiro.

Quanto ao aspecto da funcionalidade da estrutura financeira para o crescimento econômico, é conveniente observar, em primeiro lugar, que as atividades de intermediação financeira não só estão relacionadas como, mais precisamente, dependem da ocorrência e magnitude dos superávits e déficits financeiros gerados e transferidos no âmbito de atuação dos agentes econômicos. Os superávits e déficits financeiros podem ser definidos de diferentes formas alternativas, mediante o uso de agregados macroeconômicos ou itens da contabilidade social, como por exemplo: renda/gasto, poupança/formação de capital etc. A definição pertinente, e decerto mais específica, parte de uma declaração das fontes de recursos e de sua utilização: o superávit financeiro ocorreria quando a aquisição excedesse a disposição de ativos financeiros,

enquanto o déficit financeiro surgiria quando houvesse excesso de disposição de ativos financeiros sobre sua aquisição. Nesses termos, um agente econômico seria considerado superavitário se seus gastos em ativos financeiros, durante certo período, excedessem suas receitas provenientes das vendas de ativos financeiros e vice-versa. Essa definição equivale a considerar superávit ou déficit financeiros como a diferença entre poupança e formação de capital, pois que toda a renda não gasta resulta, necessariamente, numa acumulação líquida de ativos financeiros. Assim, sem a ocorrência de superávit e déficit na economia, não existiriam instrumentos e, tampouco, intermediários financeiros. Complementando o raciocínio, não resta dúvida que a estrutura financeira tem importância para o crescimento econômico, no sentido de que, além do fato de atender aos requisitos específicos dos agentes econômicos credores e devedores, o sistema financeiro tem a possibilidade de conferir grande dinamismo à geração e transferências dos superávits e déficits financeiros, contribuindo, assim, para acelerar o crescimento econômico.

A partir da ocorrência de orçamentos desequilibrados, com posições superavitárias e deficitárias, e sob o aspecto de mercado, a operacionalidade da intermediação financeira institucional fica subordinada ao curso e evolução das inter-relações entre os agentes econômicos poupadores e investidores. A transferência de poupança, desde os poupadores aos investidores, pode ser realizada diretamente por meio de empréstimo individual ou mediante, por exemplo, a aquisição de ações de uma determinada empresa. A outra opção, expressando uma forma indireta, opera através da intermediação de um agente denominado de intermediário financeiro (em geral, instituição bancária). Esses intermediários, para mostrarem-se efetivos, devem proporcionar atrativos, tanto aos prestamistas quanto aos prestatários. Os atrativos resumem-se em: oferecimento de incentivos para poupar e esforço para a elevação do volume de inversão, bem como na própria melhoria de sua eficiência. Os agentes poupadores passam a dispor, pelo mecanismo de transferência indireta, da possibilidade de realizar uma inversão financeira, a partir da qual fazem jus a um rendimento, tido como preferível a um certo nível de consumo compatível ou efetivação de investimentos diretos. Em contrapartida, os investidores terão acesso aos respectivos montantes da poupança alheia, o que fará incrementar seus fundos próprios eventualmente disponíveis para inversão. Complementarmente, o desenvolvimento dos mercados de dinheiro e de instrumentos financeiros dispõe, ainda, da faculdade de canalizar fundos para inversões mais produtivas, revelando que a própria desenvoltura de instrumentos financeiros, instituições e mercados proporciona maiores oportunidades e incentivos aos poupadores e investidores. A maior ou menor eficácia da intermediação passa a depender, todavia, da existência ou surgimento de

instituições especializadas, as quais integram um mercado de capitais capaz ou não de outorgar as melhores oportunidades de inversão. O grande risco reside no fato da oferta dirigir-se aos investidores que dispõem de melhores títulos e maiores expectativas de retornos exclusivamente financeiros em seus respectivos projetos. Se o atendimento atingir aos investimentos de maior efeito reprodutivo, essa função conduz a uma melhoria geral da eficiência, e o volume dos investimentos, em conseqüência, acarretará um crescimento econômico mais acelerado.

Do ponto de vista funcional, a condição de financiamento ideal para qualquer economia traduz-se na real possibilidade do setor financeiro incentivar a formação de poupanças, a efetivação de investimentos produtivos e, conseqüentemente, a expansão de seu produto e renda. Portanto, a funcionalidade dos instrumentos e instituições financeiras está objetivamente relacionada com a tarefa de estimular a poupança, o investimento e o crescimento econômico. Neste propósito, no âmbito operacional, os instrumentos e instituições financeiras realizam outras funções que podem ser consideradas como vitais para o funcionamento de um mercado financeiro, tais como a transformação de prazos de vencimentos e as transferências de riscos inerentes às operações de crédito. A transformação de vencimentos torna possível que os poupadores façam aplicações de seus recursos no curto prazo e que os investidores tomem fundos a médio e longo prazo. Os poupadores, em geral, preferem aplicar suas poupanças em curto prazo, já que representam um risco menor e uma, também menor, perda de liquidez. De outro lado, os investidores em ativos físicos requerem financiamentos a prazos mais longos, já que os rendimentos prescrevem prazos mais dilatados e são necessários para cumprimento do decorrente serviço da dívida. A transferência de risco é também uma função importante, visto que muitos poupadores não se dispõem a correr o risco envolvido em empreendimentos próprios relativos às inversões físicas. Além disso, podem também não se dispor a realizar empréstimos diretos aos investidores que estão dispostos a aceitar tais riscos. Ao lado da perda de liquidez, que implica o financiamento direto, os poupadores têm a capacidade de perceber que não possuem os conhecimentos técnicos ou mesmo os meios legais e financeiros necessários para proteger seus empréstimos ou inversões. Por conseguinte, esses agentes preferem utilizar a intermediação financeira institucional, a qual proporciona uma infinidade de operações de financiamento a muitos investidores e, assim, conseguem diversificar o risco. Mediante exigência de fianças e garantias reais, o risco de inversão se reparte, de infinitas formas, entre o intermediário e o investidor, embora todas produzindo o mesmo efeito de reduzir o risco que afronta os poupadores individuais. Ao desempenhar as funções de transformação de vencimentos e de transferência de risco, as

instituições jogam um papel importante no sentido de incrementar a mobilização da poupança e elevar, assim, o nível do investimento e, em decorrência, a própria taxa de crescimento econômico.

Do ponto de vista da evidência histórica, a discussão teórica não aponta para uma conclusão peremptória sobre a relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento financeiro, a despeito de que, em sua maioria, as opiniões tendem a admitir o fato de que o desenvolvimento financeiro acarreta o desenvolvimento econômico. Não obstante o imenso grau de dificuldade referida a essa conclusão, é certo que, em qualquer período e em qualquer país, o crescimento ou o desenvolvimento econômico é influenciado por uma variedade de diferentes fatores e circunstâncias, entre os quais o desenvolvimento financeiro reveste-se em um a mais. Qualquer inversão, ao lado do necessário financiamento, exige tecnologia e organização como condições prioritárias. Nenhum montante de provisão financeira pode produzir essas inversões, sem que estejam disponíveis a tecnologia e a organização e, muito menos, sem a capacidade e motivação empresarial para empreender os projetos concernentes. É a partir de sua idéia e posterior decisão que o empresário buscará, então, o financiamento – o qual, em princípio, só se efetivará caso o projeto de investimento mostre-se plenamente viável em termos financeiros.

Requisitos para o crescimento e especificidade do financiamento

O crescimento econômico, como referido, é comumente exposto ou discutido mediante recorrência a conceitos ou categorias específicas consideradas variáveis reais, tais como riqueza, emprego, produção, renda etc. O uso intenso e praticamente exclusivo dessas variáveis, nesse propósito, acaba por induzir a idéia de que as mesmas estão aparentemente dissociadas dos aspectos financeiros das atividades econômicas. É bom ter presente, entretanto, que não é possível dissociar ou mesmo tratar um processo de crescimento econômico independentemente dos chamados fenômenos financeiros, sobretudo porque estes, provindos das inter-relações de débito/crédito, das emissões ou negociações de ativos financeiros e, particularmente, da instituição da poupança e investimento, seriam os condicionantes da determinação e mutabilidade das próprias variáveis circunscritas à chamada esfera real da economia. Em termos formais, e mais objetivamente, o sistema financeiro desempenha na economia três funções consideradas clássicas, a saber: criação/ampliação de crédito, intermediação dos fluxos de transferências financeiras e gestão do financiamento ao setor produtivo da economia. Dentre tais funções, apenas a última está vinculada, ou pode vir a contribuir mais eficazmente, a um processo de

crescimento econômico, afinal, trata-se da chamada canalização dos recursos monetários (capital-dinheiro) para o setor real (capital-produtivo) da economia. Sob esse enfoque funcional, a intermediação financeira cria crédito, transfere fundos de empréstimos e permite a diversificação e acumulação dos ativos financeiros. Nessa acepção, dentre as distintas formas de criação de crédito (como por exemplo, para financiar a produção corrente, o consumo ou a compra de ativos já existentes), apenas o financiamento da formação real de capital, por ter a possibilidade de aumentar a capacidade produtiva, pode contribuir mais decisivamente para um processo de crescimento econômico de longo prazo. Em resumo, e considerando estritamente os aspectos institucionais da questão, todo processo de crescimento econômico dispõe e interage com um padrão implícito de poupança-investimento. A cada padrão corresponde uma estrutura organizacional financeira adequada e, por vários motivos, a estrutura financeira pode não se adaptar de forma ótima à pauta concreta de crescimento, e constituir-se, assim, em obstáculo para tal, sobretudo se deprimir os níveis de poupança e de inversão e, especialmente, se canalizar mal a poupança para as oportunidades de inversão.

Um dos problemas básicos a ser ressaltado é o fato de que, para um país conseguir se desenvolver, anterior ou concomitantemente, ele tem que crescer. Mas, para obter crescimento, torna-se necessário expandir o nível das atividades econômicas internas, cuja consecução tem como exigência basilar o financiamento dos gastos envolvidos com os empreendimentos. Por sua vez, os financiamentos só se concretizam quando os empreendimentos demonstram, antes de tudo, adequada viabilidade econômico-financeira. Nesse sentido, numa economia avançada, onde em geral predomina a liberalidade sobreposta às condições concorrenciais dos mercados, a atuação financiadora dos bancos é sempre direcionada aos melhores investimentos financiáveis em termos de retorno financeiro, independentemente de avaliações com base nos chamados custos e benefícios sociais. No entanto, quando se trata de uma sociedade atrasada economicamente, a avaliação dos custos e benefícios deve ser considerada uma necessidade premente, sobretudo tendo em vista a maior escassez de recursos institucionais para financiar os projetos de investimentos em geral. Os agentes bancadores capitalistas, naturalmente, sempre deverão privilegiar os maiores retornos financeiros demonstrados pelos projetos financiáveis, os quais, pouco provavelmente, correspondem aos investimentos cujos efeitos redundariam em maiores benefícios para a sociedade. Ademais, a questão básica, tão-somente, não se resume ao financiamento dos investimentos que ampliam a produção de bens e serviços destinados aos mercados, mas, sim, como financiar também os investimentos da área social, por via de regra ou infalivelmente, a cargo do setor público – o qual, a propósito,

com o aumento da produção e da renda interna, passará a dispor de maior receita de arrecadação.

À luz dessas considerações, é plausível admitir que a atuação do sistema financeiro, em si, não seria capaz de promover autônoma e diretamente uma expansão econômica – particularmente traduzida na elevação da produção, renda, emprego etc. No entanto, seria extremamente danoso se sua atuação viesse a representar um entrave a um processo de crescimento econômico, pois se uma boa organização financeira não produz o crescimento, sua ausência pode prejudicá-lo. Em suma, o sistema financeiro institucional pode atuar como um dos determinantes ou um norteador de um processo de crescimento econômico e, noutro sentido, pode atuar como elemento bloqueador do dinamismo potencial de um processo de acumulação, em termos, por exemplo, de ausência ou insuficiência de financiamento a projetos de expansão produtiva. Reafirmando, é usual admitir-se que, nas economias atrasadas economicamente, há um movimento circular, explicitado em dois fatores que inibem o crescimento econômico: a impossibilidade de elevação da taxa de poupança, dado o baixo nível de renda, ao lado do reduzido mercado interno, que, por sua vez, não estimula novos investimentos. Portanto, haveria necessidade de aumentar a taxa de poupança-investimento, requerendo do setor financeiro a ruptura do círculo, através do avanço e canalização dos recursos mobilizáveis aos setores/atividades que apresentam maior dinamismo e potencialidade, do ponto de vista do crescimento econômico.

Na prática, a atuação dos intermediários financeiros está associada ao mecanismo de mobilização de excedentes financeiros, norteados por critérios consubstanciados no trinômio: rentabilidade, risco e liquidez. Ao mesmo tempo, no capitalismo, as empresas financeiras – enquanto empreendimentos empresariais – devem ter sua atuação demarcada pelo objetivo de maximização de lucros e, por conseqüência, são orientadas pelo mercado. A esse respeito, de acordo com a visão da CEPAL, observando a experiência na América Latina, é muito difícil para um país subdesenvolvido dispor de um sistema financeiro capacitado para, além de suas funções básicas, realizar a transferência de recursos em direção aos setores e/ou regiões mais atrasadas, que não através da atuação das chamadas instituições financeiras “desenvolvimentistas”, controladas pelo setor público. Em consonância ao enfoque cepalino, então, no caso dos países atrasados economicamente, evidencia-se uma tese segundo a qual, ao lado do segmento das instituições financeiras privadas, torna-se indispensável a criação de instituições financeiras oficiais de fomento, que deveriam atuar voltadas à solução dos problemas de transferências inter-setoriais ou inter-regionais de recursos, aos setores ou regiões de maior atraso

socioeconômico relativo. A experiência de criação e funcionamento de organismos oficiais de fomento, de modo geral, refletia a crescente exigência, ao nível doméstico, de promover aceleração ao processo de desenvolvimento econômico, associando esse processo, em sua origem, ao fenômeno da industrialização. Em particular, refletia a busca de uma forma capaz de intensificar a capitalização no setor produtivo, ampliando ou facilitando o acesso aos assim chamados bens de capital, onde o referido processo não se realizava com a velocidade exigida. Esse fenômeno é, em última instância, resultante de pressões sociais que se manifestam no sentido de incumbir ao Estado os encargos associados a tal finalidade. Como marco institucional-histórico desse quadro, a propósito, é que surgiram as iniciativas de criação de organismos de fomento na maioria dos países mais atrasados economicamente, e cujos exemplos mais expressivos foram a criação da *Nacional Financiera* no México, da *Corporación de Fomento* no Chile e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE (hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), no Brasil.

Referências

- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- ELLIS, Howard S.; WALLICK, Henry C. (Org.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nacional, 1967.
- GOLDSMITH, Raymond W. *La estructura financiera y el Crecimiento Económico*. México: CEMLA, 1963.
- GURLEY, John; SHAW, Edward. Financial aspects of economic development. *American Economic Review*, Wisconsin, v. 45, n. 4, 1955.
- GURLEY, John. Financial intermediaries and the saving investment process. *The Journal of Finance*, New York, v. 1, n. 2, 1956.
- GURLEY, John. *Hacia una teoría de la estructura financiera y el desarrollo económico*. Estructura Financiera y Desarrollo Económico. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1968.
- MYRDAL, Gunnar. *Perspectivas de uma teoria internacional*. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SERRA, José (Coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *El subdesarrollo latino-americano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI, 1970.

SWEEZY, Paul M. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.



2 | POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: O DESENVOLVIMENTO DO CREDIAPL¹

Adelaide Motta de Lima*

Carmen Lúcia Castro Lima**

João Paulo Rodrigues Matta***

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar e discutir o Programa de Apoio Creditício aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia – CrediAPL, desenvolvido pela Desenbahia, mostrando a lógica idealizada para o modelo e sua trajetória de desenvolvimento. No Brasil, tem crescido a percepção da importância da formulação de políticas públicas voltadas aos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Diante dos esforços para ampliar o escopo das ações de apoio aos agrupamentos de empresas, verifica-se que o financiamento representa um dos principais obstáculos, especialmente no que se refere às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Os mecanismos de crédito existentes não atendem de forma satisfatória às necessidades dos arranjos, sendo necessário, portanto, desenvolver novas formas de apoio creditício, pautadas nas características diferenciadas dos agentes produtivos de cada agrupamento. Apoiado no conceito de finanças de proximidade, o CrediAPL surge como uma nova contribuição nesse sentido.

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais. Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs). Políticas Públicas. Crédito. Finanças de Proximidade. CrediAPL.

Abstract

The objective of this article is to discuss the Programa de Apoio Creditício aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia – CrediAPL (Credit Program for

¹ Os autores agradecem pelas sugestões e comentários a Maria Gabriela Seixas, Marília Prado, Paulo Costa, Simone Uderman e Vladson Menezes, ressaltando que os erros e omissões são de sua inteira responsabilidade.

* Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana e da Universidade Salvador. Chefe da Unidade de Estudos Econômicos e Pesquisas da Desenbahia. Doutora em Administração e Mestre em Economia. E-mail: adelaide@desenbahia.ba.gov.br

** Professora da Universidade do Estado da Bahia e da Universidade Católica do Salvador. Analista de Desenvolvimento da Unidade de Estudos Econômicos e Pesquisas da Desenbahia. Mestre em Economia. E-mail: carmen@desenbahia.ba.gov.br

*** Analista de Desenvolvimento da Gerência de Desenvolvimento de Produtos da Desenbahia. Mestre em Administração. Especialista em Economia Baiana. E-mail: jpmatta@desenbahia.ba.gov.br

Supporting Clusters), created by Desenbahia, showing the logic idealized for the model and its development path. The Brazilian government has become more aware of the importance of designing public policies focused on Arranjos Produtivos Locais – APLs (a specific kind of cluster). In considering the efforts to expand the scope of the actions supporting clustered enterprises, it has been noticed that credit is still one of the main obstacles they face, especially the Micro, Small, and Medium-Sized Enterprises. Since the traditional credit mechanisms have not been satisfactorily meeting the needs of the different APLs, it is necessary to develop new forms of financing support due to the diverse characteristics of the firms that are part of each APL. Supported by the concept of proximity financing, the CrediAPL is emerging as a new contribution within this approach.

Key words: *APLs*. Clusters, Micro, Small-Sized Enterprises. Public Policies. Credit. Financing Proximity. CrediAPL.

Introdução

A tendência crescente da literatura econômica e das políticas públicas de priorizarem aglomerações regionais, de empresas de um segmento específico, levou à criação do conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Esse conceito, construído sob a influência de contribuições teóricas provenientes especialmente da economia industrial e da economia regional, foi cunhado em adequação à realidade brasileira, passando a ser empregado, a partir de então, também como um modelo de desenvolvimento capaz de incrementar a competitividade de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) agrupadas numa localidade.

O governo federal definiu políticas de fomento aos APLs como uma prioridade, no Plano Plurianual 2004/2007, e um volume significativo de recursos orçamentários da União está sendo direcionado para o seu apoio. Em virtude disso, os agentes financeiros oficiais estão se mobilizando para desenvolver políticas de crédito voltadas para o estímulo aos APLs. Em consonância, também os governos estaduais e seus agentes de crédito têm trabalhado nesse sentido.

Na Bahia, esse movimento, sob iniciativa e coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia - SECTI, levou à criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (Rede APLs), da qual a Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenbahia, passou a participar, conjuntamente com outros órgãos de governo e instituições públicas e privadas. Com a participação na Rede APLs, tornou-se proeminente para a Desenbahia se estruturar para atuar diante de APLs. O apoio aos APLs adquiriu um sentido estratégico para a Agência, inclusive por se apresentar como uma alternativa de menor risco de inadimplência e de maior efetividade para o estímulo às MPMEs, um dos principais focos de atuação eleito pela Desenbahia no seu Planejamento Estratégico 2003/2006.

Após cerca de um ano de trabalho de técnicos designados para atuar junto ao APL de Confecções da Rua Direta do Uruguai e Entorno (APL Confecções do Uruguai)², a Desenbahia lançou o Programa de Apoio Crédito aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia – CrediAPL, em novembro de 2004. Apesar de inicialmente direcionado para o APL Confecções do Uruguai (piloto do Programa), a idéia é que este novo modelo de financiamento, com as devidas adaptações, seja reaplicado em outros arranjos estruturados com o apoio da Rede APLs.

² Situado na Região Metropolitana de Salvador, tendo como maior eixo de concentração produtiva o bairro do Uruguai.

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir o CrediAPL, mostrando a lógica idealizada para o modelo e sua trajetória de desenvolvimento. O percurso empírico que levou ao desenvolvimento do programa apoiou-se no conceito de finanças de proximidade, uma vez constatado o problema da incompatibilidade entre as formas habituais de concessão de financiamento às MPMEs e as necessidades específicas dos agentes produtivos do APL.

Além desta introdução, este trabalho compreende mais quatro seções. Na segunda seção é realizada uma breve caracterização do conceito de APL, ressaltando sua importância do ponto de vista da implementação das políticas públicas de fomento. Na seguinte, discorre-se sobre políticas de financiamento voltadas aos APLs, destacando a particular adequação do conceito de finanças de proximidade. Uma vez discutidas suas bases teóricas, na quarta seção apresenta-se o CrediAPL, o esforço de esquematização dos agentes, suas necessidades financeiras e a dinâmica produtiva do arranjo que fundamentou o desenvolvimento do Programa. Por último, são tecidas as considerações finais.

Arranjos produtivos locais e políticas de fomento

A competitividade e o desenvolvimento de aglomerações de empresas e instituições são temas que vêm ganhando interesse crescente entre os estudiosos de áreas como economia industrial, economia regional e geografia econômica. Especialmente partindo da experiência dos distritos industriais italianos e das aglomerações do Vale do Silício (EUA), diversos autores passaram a observar mais cuidadosamente a importância dessas regiões, cuja característica marcante é a concentração geográfica e setorial de produtores especializados.

As aglomerações de empresas e instituições têm, como característica essencial, a capacidade de gerar economias externas incidentais ou deliberadamente criadas, que podem ser traduzidas pelas vantagens advindas apenas da concentração geográfica e setorial em si, tais como concentração de mão-de-obra especializada, endogeneização de habilidades e conhecimentos, fortalecimento do setor de serviços, provisão de bens coletivos, conhecimento tácito criado em torno do setor e ganhos de informação sobre outras firmas do aglomerado. Por causa da existência dessas externalidades positivas, os produtores locais tenderiam a apresentar um desempenho competitivo superior.

Embora haja uma diversidade de correntes teóricas acerca do desempenho dessas aglomerações, tem crescido a tendência de se pensar que o foco de análise dos modelos de desenvolvimento econômico não deve se voltar apenas para a empresa individual, mas para as relações entre as firmas e, entre estas, e as instituições que interagem com elas num determinado espaço geográfico. Essa

visão tem possibilitado a reorientação das formas de intervenção do poder público na promoção das políticas industrial, tecnológica e regional. Particularmente, existem interesse político e literatura crescentes sobre as aglomerações produtivas, pelo fato de que esse foco de análise tem auxiliado as MPMEs a ganharem competitividade e superarem as conhecidas barreiras ao seu crescimento.

Há uma diversidade de nomenclaturas para denotar um conjunto específico de atividades econômicas em que ocorrem interações entre as empresas³. O que ora se apresenta como relevante, no entanto, é compreender esses modelos de desenvolvimento como uma tendência cada vez mais difundida de abordagem teórica e/ou de possibilidade de intervenção.

A tendência mundial de analisar o desenvolvimento regional a partir de agrupamentos empresariais locais especializados, com ênfase nas MPMEs, tem ganhado força no Brasil. Apesar das influências dos modelos formatados nos países desenvolvidos, a compreensão de que o ambiente competitivo nacional possui singularidades, como a presença significativa de negócios informais, levou pesquisadores e formuladores de políticas a desenvolverem um modelo específico, adaptado à realidade brasileira. Foi diante dessa perspectiva que surgiu o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL), cuja criação coube ao grupo de pesquisa REDESIST do Instituto de Economia da UFRJ. Segue a sua definição: “arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

O foco em APLs, portanto, está associado ao entendimento de que a dimensão puramente setorial é insuficiente para a compreensão de determinadas organizações produtivas atuais. As transformações pelas quais as empresas vêm passando têm exigido o desenvolvimento de diferentes enfoques conceituais e metodológicos.

Verifica-se que a base conceitual proposta para o modelo de APL destaca fortemente as dimensões institucional e regional, como base sinérgica para a conformação de aglomerados setoriais dinâmicos de MPMEs. O desenvolvimento do APL está diretamente relacionado à intensificação das inter-relações e da cooperação entre os agentes econômicos (inclusive os informais) e institucionais, gerando aprendizado e potencial inovativo capazes de impulsionar a competitividade do conjunto empresarial e, conseqüen-

³ Pode-se destacar três categorias principais: distrito industrial, *milieu* inovador (ambiente inovador) e *cluster*.

temente, o progresso local. Dessa forma, os agentes institucionais públicos e privados assumem grande importância como incentivadores do capital social⁴ que permeia um APL e na formação de sua sistemática de governança⁵, conscientizando gradualmente o empresariado das vantagens do desenvolvimento de estratégias conjuntas e articuladas.

Apesar disso, a formação e o desenvolvimento dos APLs depende, em primeira instância, dos agentes produtivos. Segundo Amaral (2002), a ênfase dada à importância da “articulação político-institucional” no conceito de APL parece crucial para combater a passividade e a resistência à cooperação dos agentes produtivos no Brasil.

Estratégias públicas e institucionais estruturantes, que estimulam o agrupamento e a organização de MPMEs em APLs, têm se difundido no Brasil, substituindo mecanismos que apoiavam individual ou isoladamente essas empresas (AMARAL, 2002). Além disso, para o governo federal ou para as unidades federativas, elas podem ser uma alternativa de promoção da interiorização do desenvolvimento, dinamização de regiões estagnadas e diminuição das disparidades inter e intra-regionais.

Deve-se observar que esse novo foco significa uma mudança no desenho das políticas públicas de fomento. Primeiro, as instituições responsáveis pelos programas de apoio aos APLs devem inverter as suas ações direcionadas à oferta para o modelo focado na demanda e nas especificidades dos grupos de empresas⁶. Além disso, para a operacionalização de apoio a arranjos produtivos locais, é necessário o estabelecimento de uma rede de cooperação entre os agentes envolvidos, aglutinando autoridades, instituições e lideranças locais, e a definição de um órgão ou grupo responsável pela coordenação.

É praticamente consensual, na literatura voltada aos APLs, que o desenho de políticas públicas para o seu fomento deve considerar os diversos aspectos que podem se constituir em entraves para a sua consolidação, a exemplo de crédito, investimentos sociais, tecnologia, infra-estrutura, capacitação e

⁴ Fator intangível por natureza, trata-se do acúmulo de compromissos construídos pelas interações sociais em uma determinada localidade. Sua principal característica é a confiança. É, também, a principal fonte de coordenação e da governança do núcleo de produção (AMARAL, 2002).

⁵ A governança significa o estabelecimento de práticas democráticas locais, por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de atores - Estado, em seus diferentes níveis, empresas privadas locais, cidadãos e trabalhadores e organizações não-governamentais - nos processos de decisão locais (CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003).

⁶ Não obstante os problemas das empresas serem semelhantes, estes se manifestam de formas distintas, a depender dos setores, ambientes, territórios e regiões nos quais se inserem.

promoção comercial. Considerados estes vetores de apoio e estabelecidos os níveis mínimos de governança e potencial de cooperação, pode ser elaborado um “plano de desenvolvimento” para o arranjo, estabelecendo-se mecanismos de repasse de recursos que possibilitem e impulsionem a sua estruturação, mas também definindo indicadores e alternativas eficientes de monitoração e avaliação dos resultados (SANTOS; GUARNIERI, 2000).

Políticas de crédito para APLs e o conceito de finanças de proximidade

Na formulação de políticas públicas de fomento aos APLs, a concessão de crédito tem sido uma questão crítica. Devido à convergência de iniciativas em prol do fomento aos APLs ou a modelos similares, o enfrentamento dos entraves que permeiam esta questão tem se constituído numa agenda prioritária para as políticas governamentais e para os agentes financeiros, públicos ou privados.

No que se refere às empresas, limitações no nível de capacitação gerencial levam ao desconhecimento em relação à oferta de crédito existente no mercado ou, mesmo, acerca da sua melhor utilização, a fim de manter ou incrementar a competitividade do seu negócio. Do ponto de vista das instituições que oferecem o crédito, por sua vez, não se identificam facilmente projetos consistentes para a aplicação de recursos, sejam eles de empresas individuais, sejam de empresas reunidas em grupos.

Além disso, o perfil genérico das MPMEs, particularmente sujeito à assimetria de informações⁷, torna a concessão de crédito a essas empresas mais arriscada para os agentes financeiros, que acabam exigindo garantias e condições extremamente difíceis de serem cumpridas. Essas restrições, associadas a limitações específicas de determinadas localidades ou segmentos econômicos, fazem com que os agentes de crédito, públicos ou privados, tenham dificuldades para gerar instrumentos financeiros que atendam às necessidades delas.

Frente a essas limitações estruturais de financiamento, surge o conceito de finanças de proximidade, entendidas como as que nascem dos contatos diretos e permanentes com os agentes produtivos (ARRUDA, 2004). Abramovay (2003) aponta que as organizações que empreendem finanças de proximidade são capazes de converter redes de relações sociais entre indivíduos, empresas e

⁷ De acordo com Santos (2004), a assimetria de informações ocorre quando “(...) uma das partes contratantes tem um conhecimento da qualidade do objeto da transação, enquanto a outra parte conhece apenas sua qualidade média. Uma distribuição assimétrica de informações entre tomador e ofertante de crédito potencializa os riscos de uma transação financeira, ao estimular o comportamento oportunista da parte melhor informada”.

instituições em redução de custos de transação bancária. O conhecimento entre os atores, derivado de relações mais estreitas, reduz a assimetria de informações própria a qualquer operação bancária.

Em conformidade com essa vertente teórica, uma premissa essencial para a formatação de políticas de crédito, com compromisso com o desenvolvimento dos APLs, é a percepção de que o crédito é apenas um dos componentes de apoio. Atingidas as condições mínimas de estruturação, definida a governança e havendo potencial de cooperação, as ferramentas de crédito, em consonância com ações de capacitação, marketing e otimização da produção, por exemplo, podem alavancar a competitividade dos agentes de um APL. Por outro lado, sem que o APL atinja condições mínimas de estruturação, tanto são significativas as chances de concessões de crédito serem inócuas ou nocivas para os mutuários, quanto aumenta o risco dos financiamentos.

No âmbito da estruturação de um APL, as instituições financeiras, ao praticarem finanças de proximidade, estão mais aptas a desenvolver produtos financeiros adequados às necessidades isoladas ou comuns de um grupo de empresas, já que, na medida em que há o desenvolvimento do capital social, configura-se uma tendência de redução da assimetria de informações e aumenta a condição de flexibilização das garantias e das exigências cadastrais. Nesse contexto, Arruda (2004) discute a possibilidade das garantias reais serem atenuadas e de que seus valores possam ser reduzidos. Atuando dessa forma, em meio ao reforço dos demais vetores de apoio de uma rede institucional, os agentes financeiros de fomento podem ampliar a efetividade de sua atuação junto às MPMEs e diluir o risco do crédito concedido no universo do arranjo, no médio e longo prazo (ARRUDA, 2004).

O risco de crédito dos agentes financeiros compreende a possibilidade de ocorrência de perda financeira, decorrente da incapacidade de uma contraparte cumprir cláusulas contratadas. Ribeiro (2004) aponta que as principais características para reduzir o risco são:

- 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;
- capacidade empresarial dos acionistas e principais executivos;
- garantias adequadas;
- desconcentração de créditos em um quadro diversificado de clientes e de grupos econômicos; e

- acompanhamento ativo do empreendimento, assim como do ambiente econômico e social no qual ele está inserido.

Ao atuar no âmbito de um APL em estruturação e com potencial de desenvolvimento, criando um sistema de finanças de proximidade, um agente de fomento pode estar operando num universo empresarial, com risco de crédito mínimo e descendente. Isso porque, em tal contexto, a maioria das características listadas no parágrafo anterior tende a ser cultivada e pode ser desenvolvida. Para isso, cabe ao agente financeiro estar aprimorando seu conhecimento sobre o APL e sua dinâmica competitiva, aplicando esse know-how no aperfeiçoamento da análise e acompanhamento das operações e dos produtos oferecidos.

Apesar disso, a concessão de crédito às MPMEs ainda precisa atender a exigências legais, que tornam os instrumentos como fundos de aval e outros similares aparentemente indispensáveis. Na medida em que um APL avance, e as MPMEs alcancem melhores padrões de competitividade, aumentando as relações de cooperação, pode-se considerar a possibilidade dessas empresas, com apoio institucional e de grandes empresas de sua cadeia produtiva, constituírem uma Sociedade de Garantia de Crédito⁸ (ARRUDA, 2004).

No Quadro 1, são apresentados os instrumentos de crédito sugeridos por Vargas et al (2001), em seus estudos com base nas experiências internacionais e nas características dos arranjos e sistemas de MPMEs existentes no Brasil. O desenho de um programa de apoio financeiro para esse segmento empresarial deve levar em conta o contexto sociocultural presente nas diferentes regiões e localidades e, também, verificar as diferenças de tamanho e maturidade das empresas que constituem o universo desses arranjos. Recomenda-se a oferta de um *mix*, oferecendo desde mecanismos de apoio ao microcrédito, devido à forte presença da informalidade nos arranjos, e mecanismos de garantia e aval, que representam importante instrumento no apoio ao financiamento para essas empresas, até modalidades específicas de capital de risco, para o caso de arranjos com elevado potencial de crescimento ou inovativo. Os autores indicam a necessidade da adoção de um recorte que viabilize a diferenciação de instrumentos financeiros para apoio a esse segmento, de acordo com seu estágio de desenvolvimento, ou seja: para a estruturação de arranjos incipientes de MPMEs, para o apoio a sistemas articulados de MPMEs, ou para a capacitação inovativa de sistemas de MPMEs.

⁸ É uma sociedade formada com o objetivo de garantir os financiamentos contraídos por seus associados.

Como último ponto, a criação de novos instrumentos financeiros para apoio às MPMEs inseridas em APLs passa pela superação das limitações tradicionais que cercam o crédito para esse segmento. A implementação de ações de regulamentação para a flexibilização nas regras do Sistema Financeiro Nacional, referente à análise de risco e à criação de uma legislação mais afeita à realidade das MPMEs, contribuiria, certamente, para uma atuação mais incisiva das instituições financeiras voltadas para esses empreendimentos.

QUADRO 1

INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA APLs, SEGUNDO O GRAU DE ARTICULAÇÃO DOS ARRANJOS

<p>ARRANJOS NÃO-ESTRUTURADOS DE MPMEs</p> <p>Promoção de esquemas de garantias de crédito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificação de taxas de juros • Fundos de aval e fornecimento de contra-garantias mediante intermediação de agências públicas • Vinculação de garantias a compromissos coletivos em termos da melhoria de performance • Sistemas de garantias para microfinanças <p>Promoção de programas de capital de risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos fiscais para fundos/investidores privados • Garantias para investidores em fundos de criação de arranjos de MPMEs • Recursos a fundo perdido, para reduzir os custos de transação na administração de fundos para arranjos incipientes • Redução da carga fiscal e incentivos para investidores privados
<p>ARRANJOS CONSOLIDADOS OU EM CONSOLIDAÇÃO</p> <p>Promoção de programas de capital de risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundos setoriais de capitais de risco com participação governamental para sistemas de MPMEs de elevado potencial de crescimento • Redução de carga fiscal e incentivos para investidores privados • Adaptação da legislação relativa ao portfólio de aplicações de investidores institucionais • Flexibilização nos critérios de enquadramento de empresas de capital aberto com a CVM
<p>SISTEMAS DE MPMEs COM POTENCIAL INOVATIVO</p> <p>Programa de capacitação inovativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bolsas para pesquisadores • Recursos não reembolsáveis para reestruturação e instrumentalização de instituições de apoio tecnológico articulados com os APLs • Linhas especiais de crédito para financiamento de MPMEs em incubadoras tecnológicas • Recursos não reembolsáveis para desenvolvimento de projetos de pesquisa cooperativa para solução de gargalos tecnológicos dos arranjos • Fundos de capital de risco para investimento em sistemas de MPMEs com elevado potencial inovativo

Fonte: Vargas et al (2001).

CrediAPL: concepção e lógica de funcionamento

No seu Planejamento Estratégico 2003-2006, a Desenbahia definiu que um dos objetivos estratégicos de sua atuação seria voltar-se para a “Inclusão Socioeconômica”, alinhando-se, desse modo, com um dos desafios levantados no Plano Estratégico do Governo da Bahia, também lançado em 2003. Para garantir a efetividade do objetivo eleito pela Agência, algumas linhas de ação foram desenhadas, sendo uma especialmente modelada para o fortalecimento dos APLs da Bahia. Cabe registrar que a proposta de ter ações voltadas para APLs encontrou-se amparada por outras ações de teor muito próximo, como a expansão do atendimento às MPMEs e a ampliação das operações de microcrédito.

Em consonância com esse Planejamento, o foco da Desenbahia objetivou, prioritariamente, a pulverização do crédito, tendo como uma das vertentes do novo alvo os APLs baianos. A Agência destacou uma equipe técnica específica para trabalhar com APLs e tornou-se, simultaneamente, um dos membros mais ativos da Rede APLs.

Tanto nos trabalhos da equipe interna, diretamente aos APLs, quanto nos contatos com os demais membros da Rede APLs, ficou logo evidenciado que: 1) o crédito é apenas um dos requisitos necessários para o fortalecimento dos arranjos e 2) não existe um programa de crédito pronto que atenda às diferentes demandas presentes em um arranjo. Ademais, como cada arranjo organiza-se de forma única, o crédito assume graus de importância diversos e o programa a ser oferecido precisa ser modelado de maneira apropriada para cada caso.

Diante dessas dificuldades, e tomando como referência as noções dispostas no conceito de finanças de proximidade, a equipe da Desenbahia optou por eleger um APL como experiência-piloto para a criação de um novo produto financeiro. Admitindo-se a necessidade de um contato freqüente e, especialmente, o grau de amadurecimento do capital social – reflexo de projetos de cooperação e da conformação precoce de uma estrutura efetiva de governança –, bem como a existência de um projeto de estruturação em curso, foi eleito o APL Confecções do Uruguai, situado na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

O APL de Confecções da Rua Direta do Uruguai e entorno

A Rua Direta do Uruguai está situada no bairro do Uruguai, um dos mais populosos de Salvador, contando com mais de 32 mil habitantes. Além da pobreza e dos problemas sociais que são visíveis, ainda caracteriza o bairro uma degradação notória do espaço urbano e ambiental. Apesar dessa situação, o Uruguai vem usufruindo de uma vocação produtiva na atividade de confecções, que teve seus primeiros momentos nos anos 1940. Em levantamento

promovido pelos gestores do APL Confecções do Uruguai (BALBI et al, 2004), com vistas a contabilizar o número de agentes participantes do arranjo, registrou-se cerca de 80 empresas cadastradas no conjunto produtivo mais importante que caracteriza o aglomerado. Apesar do número mais significativo de unidades produtivas se concentrar no Uruguai, percebe-se que várias das empresas do arranjo se situam além da fronteira do bairro.

Na Rua Direta do Uruguai, como fruto da organização e sinergia entre empresas do arranjo, encontra-se em fase de instalação o Condomínio Bahia Têxtil. Trata-se de um empreendimento que tem apoio dos governos estadual⁹ e municipal e que se apresenta como uma promessa positiva para o fortalecimento do APL, uma vez que muitas das suas unidades produtivas passarão a se reunir no mesmo espaço físico, compartilhando infra-estrutura e intensificando a cooperação.

É importante destacar que o arranjo escolhido vem passando por um processo de estruturação intenso, tendo sido alvo do Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias (PROCOMPI)¹⁰, sob a coordenação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), instituições de papel fundamental na composição da Rede APLs.¹¹ Ao longo de 2004, esse programa buscou promover o fortalecimento do capital social e a dinamização do arranjo, através de ações voltadas ao estímulo de relacionamentos cooperativos e ao incremento da capacitação tecnológica e empresarial dos agentes econômicos locais. Um dos principais resultados do PROCOMPI foi a consolidação da estrutura de governança do APL, cujo grau de efetividade alcançado parece ser um dos principais indicativos do seu potencial de desenvolvimento. Nesse processo, tem se destacado a sinergia entre a liderança aglutinadora da gestão do APL¹², o poder de mobilização do Sindicato da Indústria do Vestuário (SINDVEST) e a ação articulada de agentes institucionais.

O apoio da rede institucional estabelecida no local (requisito importante segundo os teóricos das finanças de proximidade), contando com a presença ativa de agentes do arranjo já sensibilizados e mobilizados, contribuiu de forma significativa para o desenho do programa de crédito elaborado pela Desenhahia.

⁹ O governo estadual já investiu em terraplanagem e infra-estrutura básica.

¹⁰ Além deste Programa, conduzido em 2004, o arranjo beneficiou-se, anteriormente, de outras iniciativas de apoio, como o Projeto de Requalificação da Península de Itapagipe, coordenado pela administração do Shopping Bahia Outlet Center.

¹¹ A Desenhahia atuou como parceira estratégica neste programa, ao lado de outras instituições públicas e privadas.

¹² Ligada à administração do Shopping Bahia Outlet Center, empreendimento situado na Rua Direta do Uruguai.

Uma conexão já estabelecida

Uma das bases mais importantes para o desenvolvimento do CrediAPL foi o fato da Desenbahia já manter relações diretas com os empresários do arranjo, como a operacionalização da linha de financiamento para capital de giro do Programa de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (Credifácil – Simbahia)¹³, a qual, desde que lançada em janeiro de 2003, tem sido demandada de forma freqüente por unidades industriais de confecções da RMS. Desde o início da operacionalização do Credifácil – Simbahia, foram realizadas 14 operações através da linha de capital de giro com micro e pequenas empresas que atualmente compõem o APL Confecções do Uruguai, totalizando R\$ 739,2 mil. A aproximação e a credibilidade promovidas pela execução do programa, possibilitou que a Agência acumulasse conhecimento empírico sobre a dinâmica competitiva e as necessidades de crédito dessas empresas.

O processo ilustrado acima foi reforçado pela operacionalização, em finais de 2004, da linha de financiamento Progeren¹⁴, repassada do BNDES e também específica para capital de giro. Em 2004, foram realizadas cinco operações dessa linha, com empresas desse APL, totalizando R\$ 360,9 mil.

Assim, a criação do CrediAPL foi precedida por 19 operações, no valor de R\$ 1,1 milhão, que proporcionaram o desenvolvimento de relações entre a Agência e algumas das principais empresas do APL. As particularidades do arranjo foram gradativamente compreendidas pela equipe da Desenbahia, o que possibilitou a elaboração de um programa de crédito voltado para as suas necessidades específicas.

Grupos de agentes produtivos do APL

A apresentação esquemática dos agentes do APL objetiva elucidar de forma mais didática as principais características dos diferentes empreendimentos reunidos no arranjo, o grau de intensidade das relações que eles mantêm entre si e as necessidades de financiamento que foram identificadas.

I – Empresas-núcleo – As chamadas empresas-núcleo são estabelecimentos produtivos formais de pequeno porte localizados na RMS, com uma significativa concentração no bairro do Uruguai, a partir dos quais irradiam os principais fluxos

¹³ Para maiores informações sobre este Programa, consultar o site da Agência (www.desenbahia.ba.gov.br).

¹⁴ Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda, destinado às MPMEs localizadas em aglomerações produtivas pré-definidas pelo BNDES (mais informações: www.desenbahia.ba.gov.br).

do arranjo. Apesar de, individualmente, essas empresas não se apresentarem fortes o suficiente para garantir os vínculos do arranjo, é ao redor delas que se articulam os demais agentes. A montante das empresas-núcleo encontram-se os fornecedores de insumos e máquinas e equipamentos e os fornecedores de serviços como facção, *silk-screen*, bordado e lavanderia. A jusante estão os estabelecimentos comerciais formais e informais. A sobrevivência e o sucesso do arranjo estão completamente calcados no fortalecimento desses agentes, que procuram, cada vez mais, atuar de forma cooperativa, principalmente nos momentos em que negociam com empresas maiores. Já está claro, para uma parte significativa das empresas que compõem este grupo, que se o poder de barganha individual é muito débil, o poder de negociação frente aos maiores fornecedores e compradores, em conjunto, é incomparavelmente maior.

As unidades agrupadas nesta categoria financiam-se, sobretudo, com seus fornecedores, através de compras a prazo, enquanto, ao mesmo tempo, são os agentes financiadores dos comerciantes informais e formais de menor porte, bem como dos fornecedores dependentes. Como os prazos e as taxas de juros praticados nessas duas circunstâncias não coincidem, as empresas-núcleo acabam por sofrer com um ciclo financeiro desfavorável, que as coloca numa situação de debilidade. Para os investimentos em capital fixo, como o autofinanciamento nem sempre é suficiente, essas empresas também recorrem aos fornecedores, especialmente de máquinas e equipamentos. Apesar dos agentes reunidos nessa categoria já contarem com linhas de financiamento no mercado de crédito institucionalizado, o fortalecimento dos seus negócios depende de programas creditícios que consigam minimizar os impactos negativos do mencionado ciclo financeiro desfavorável.

II – Fornecedores independentes – Os fornecedores de insumos (linhas, tecidos, botões, adereços) e de máquinas e equipamentos assumem um papel relevante na dinâmica do arranjo, mas mantêm vínculos de pequena dependência em relação às empresas-núcleo. Trata-se, na maioria dos casos, de empresas maiores que as unidades denominadas de empresas-núcleo, fazendo com que estas se apresentem com pequeno poder de barganha nos processos de negociação. Uma das razões para essa situação está na importância das encomendas que são feitas. Se, para as empresas do APL, essas compras assumem relevância significativa, para os agentes fornecedores não têm peso suficiente que justifique um tratamento diferenciado.

Como se trata de um grupo de empresas com vínculos mais frouxos em relação ao arranjo, e com maior capacidade de acesso ao centro financeiro nacional, a sua necessidade de crédito não se constituiu em foco de estudo. Ao invés disto, o que se buscou foi levantar como reduzir o grau de dependência financeira

do arranjo em relação a esses agentes (a exemplo de compras conjuntas por parte das empresas-núcleo).

III – Fornecedores dependentes – Diferentemente do caso anterior, os fornecedores dependentes (geralmente de serviços que podem prescindir de investimentos elevados) mantêm vínculos mais estreitos com as empresas-núcleo, observando-se, inclusive, uma forte concentração desses empreendimentos no bairro do Uruguai. Compõem este grupo as bordadeiras, as lavadeiras, as unidades responsáveis por *silk-screen*, os estabelecimentos de facção e outros similares. Na maioria dos casos, são unidades informais, ainda que haja caso de empresas formais, que têm suas maiores encomendas provenientes das demandas das empresas-núcleo. Como são unidades de pequeno porte, ao contrário da situação anterior, o poder de barganha destes agentes é muito pequeno, frente às empresas-núcleo, nos momentos de negociação.

Grande parte desses fornecedores é financiada pelas empresas-núcleo no momento em que elas fazem as suas encomendas e precisam antecipar uma parte do pagamento. Ainda que se reconheça que essas unidades não estão completamente alijadas do mercado financeiro, posto que se utilizam de cheques especiais e desconto de cheques, a principal fonte de financiamento provém das empresas nucleares do arranjo. A dependência frente às empresas-núcleo aumenta à medida que esses fornecedores assumem aspectos de informalidade.

IV – Comércio formal – Trata-se de um grupo heterogêneo de unidades de comercialização, que adquire uma parte das confecções que revende com as empresas-núcleo. O aspecto mais relevante dessa heterogeneidade provém do porte dos agentes, pois se encontram, nesse agrupamento, desde grandes empresas de porte nacional (a exemplo de C&A e Riachuelo) até pequenos lojistas, com pontos de venda nos centros comerciais de Salvador. O que une essas unidades empresariais é o fato de se tratar de empresas formalmente constituídas e que, nessas condições, fazem aquisições de produtos no arranjo, mas também junto a outras indústrias localizadas fora da Bahia e, principalmente, não mantêm laços importantes de dependência em relação ao arranjo.

Pelas mesmas razões levantadas para os fornecedores independentes, os clientes do arranjo que possuem grande porte (notadamente as maiores empresas) não foram objeto do estudo. No caso dos comerciantes formais de menor porte, o que se verificou é que eles se financiam com os seus principais fornecedores, o que inclui as empresas-núcleo do arranjo na proporção das aquisições que fazem. Assim, é importante que as linhas de financiamento oferecidas se estendam a esses comerciantes, de menor porte, na exata medida em que eles estreitem os laços com as empresas-núcleo.

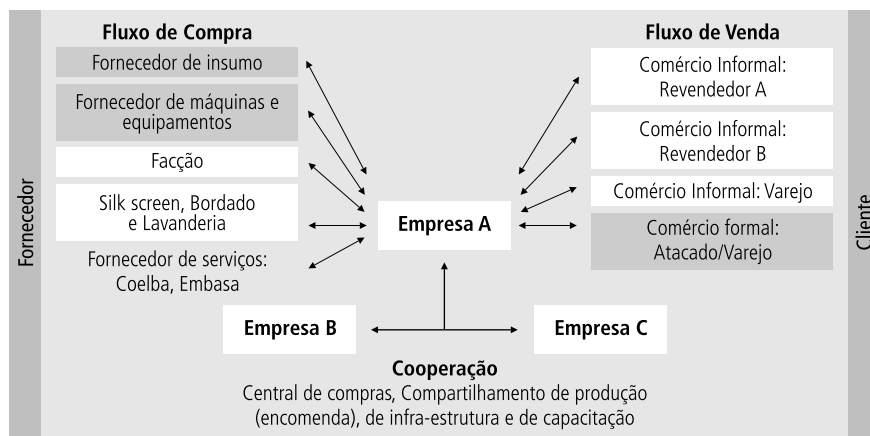
V – Comércio informal – Estão reunidos neste grupo os comerciantes informais que negociam quase que exclusivamente com as confecções provenientes do arranjo. Conhecidos como “revendedores”, esses agentes mantêm laços muito estreitos com as empresas-núcleo, conformando-se, em alguns momentos, em relações de dependência quase que personalizada.

Com uma elevada dependência financeira das empresas-núcleo, os comerciantes informais têm suas atividades bastante limitadas às possibilidades das empresas do arranjo. Financiam-se, basicamente, através de compras a prazo das empresas-núcleo, podendo levar, em situações extremas, ao que os teóricos das finanças de proximidade chamam de “vínculos clientelistas de dependência personalizada” (ABRAMOVAY, 2003).¹⁵

A Figura 1 apresenta a interação desses agentes nas suas relações econômicas. Deve-se notar que as Empresas A, B e C, destacadas na figura, são as que compõem o agrupamento de empresas-núcleo; as unidades em branco formam os dois grupos com maiores níveis de dependência em relação ao arranjo; e as unidades em cinza são as que mantêm menores graus de dependência frente ao núcleo do APL.

Figura 1

APL Confecções do Uruguai – os agentes econômicos e suas interações



Fonte: Elaboração própria.

¹⁵ Segundo Abramovay (2003), o crédito informal, em condições semelhantes à descrita, tende a reforçar laços clientelistas, uma vez que a concessão do empréstimo se realiza sob condições mais subjetivas que aquelas que caracterizam o crédito no mercado formal. A operação tende a ser mais personalizada, podendo comprometer o poder de negociação do beneficiado pelo empréstimo. Na zona rural, a ocorrência de casos desta natureza tende a ser mais frequente.

Instrumentos de créditos necessários para o APL Confeccões do Uruguai

Adotando como modelo estilizado as três categorias de arranjos produtivos e suas necessidades de instrumentos financeiros propostas por Vargas et al (2001) e reproduzidas no Quadro 1, verifica-se que o arranjo produtivo em questão se enquadra no primeiro caso: arranjos não estruturados de MPMEs. A despeito das iniciativas para a organização e o fortalecimento do aglomerado de empresas de confeccões no Uruguai e seu entorno, ainda não se trata de um arranjo consolidado que requisite apenas programas de capital de risco (como sugere a segunda categoria disposta no Quadro) ou de um sistema de MPMEs com potencial inovativo que careça tão somente de um programa de capacitação inovativa (terceira categoria proposta).

A descrição dos agentes do APL Confeccões do Uruguai e suas necessidades de financiamento, expostas anteriormente, evidencia a ausência de esquemas de garantias de crédito, primeiro conjunto de instrumentos financeiros que precisa ser proposto com a finalidade de incrementar o grau de articulação do arranjo. Taxas de juros mais adequadas às possibilidades dos agentes do arranjo, flexibilização das exigências de garantias e esquemas de aval para microempreendedores são elementos que devem ser observados no desenvolvimento de um programa creditício que, de fato, procure atender às especificidades do aglomerado.

Como se pode constatar a seguir, o Programa CrediAPL alinha-se com as propostas da promoção de esquemas de garantias de crédito (tal como exposto no Quadro 1), amoldando-se à realidade do APL-piloto e às exigências impostas pela legislação do sistema financeiro nacional em vigor.

O *mix* de crédito do CrediAPL

A cesta de crédito disponível no Programa de Apoio Creditício aos APLs – CrediAPL, foi criada a partir da observação das características e necessidades dos agentes, conforme disposto acima, com a finalidade de aumentar a capacidade competitiva das empresas que compõem o(s) arranjo(s) selecionado(s). A princípio, encontra-se disponível e ajustada apenas para o APL de Confeccões do Uruguai, mas a idéia é, em breve, começar a difundir-la gradualmente para outros arranjos baianos em estruturação, apoiados pela Rede APLs. Naturalmente, a replicação e ajuste desse modelo de financiamento em novos APLs (sejam eles especializados em confeccões ou em outros segmentos econômicos) exigirá um esforço técnico e empírico análogo, de duração variável.

De antemão, cabe mencionar que se trata de um produto financeiro que se apóia nos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE¹⁶. Nessa condição, o CrediAPL pode operar com taxas de juros mais adequadas à realidade de empreendimentos cujos desdobramentos sociais sobrepõem-se aos de natureza estritamente econômico-financeira. Como se observa no Quadro 2, o custo do dinheiro dos contratos firmados através das linhas do Programa é bastante competitivo se comparado com as taxas de juros praticadas no mercado financeiro nacional.

QUADRO 2

LINHAS DE FINANCIAMENTO DO CREDIAPL

LINHA DE FINANCIAMENTO E FINALIDADE	CONDIÇÕES GERAIS
Capital de Giro: disponibiliza apoio financeiro na forma de capital de giro.	Acesso: pertencer ao APL Limite: até 20% do faturamento anual (máximo: R\$ 300.000,00) Prazo: 18 meses (carência: 3 meses) Juros: 1,0% ao mês Garantia: fiança, outros
Investimento Fixo: apóia a realização de investimentos em capital fixo. Exemplo de itens financiáveis: construção civil, aquisição de máquinas e equipamentos, instalações e montagens, aquisição de veículos utilitários para transporte de cargas.	Acesso: pertencer ao APL Limite: em função da capacidade de pagamento e da viabilidade do projeto Prazo: até 96 meses (incluída carência de até 6 meses após a implementação do projeto) Juros: 8% ao ano Garantia: fiança, hipoteca, outros
Investimento Intangível: apóia investimentos, para a melhoria da competitividade, relacionados à capacitação em marketing, <i>design</i> , tecnologia, qualidade e metrologia, além de desenvolvimento de novos mercados e promoção comercial. Exemplo de itens financiáveis: participação em feiras, gastos com publicidade, consultoria em <i>design</i> e desenvolvimento de produtos, treinamento de pessoal, aquisição de programas de desenvolvimento empresarial amparados ou patrocinados pelo Estado.	Acesso: pertencer ao APL Limite: até 20% do faturamento anual (máximo: R\$ 300.000,00) Prazo: 18 meses (carência: 6 meses) Juros: 1,0% ao mês Garantia: fiança, hipoteca, outros
Microcrédito: Destina-se especialmente a emprestar capital de giro aos microempreendedores que atuam como comerciantes informais de produtos das empresas-núcleo, ou fornecedores de serviços para essas mesmas empresas.	Acesso: seleção pela empresa-núcleo Financiamento: até R\$ 3 mil Limite de prazo: até 6 meses Juros: 1,8% ao mês Garantia: fiança da empresa-núcleo

Fonte: www.desenbahia.ba.gov.br

¹⁶ Assim como o citado Credifácil – Simbahia.

O Programa disponibiliza, para os agentes produtivos do APL Confeccões do Uruguai, quatro linhas de crédito especiais: podem solicitar financiamento as empresas-núcleo (individualmente ou reunidas em cooperativas ou associações de produção), as unidades fornecedoras dependentes e as empresas comerciais formais (nestes dois últimos casos, desde que com atividades econômicas diretamente relacionadas com as empresas-núcleo), além dos microempreendedores informais (sejam eles fornecedores dependentes ou revendedores informais, através da linha de microcrédito). O Quadro 2 apresenta uma descrição resumida do CrediAPL.

Cabe registrar que, enquanto as três primeiras linhas estão disponíveis para as empresas-núcleo e para aquelas unidades formais indicadas por elas,¹⁷ a quarta linha está adequada para os agentes informais. No caso dos fornecedores dependentes, o mecanismo de financiamento, via microcrédito, consiste em assegurar o crédito à bordadeira ou ao estabelecimento de *silk-screen* no momento em que receber a encomenda da empresa-núcleo. Garantindo a operação e sustentando que o crédito dirija-se à atividade produtiva, a empresa-núcleo participa da contratação na condição de avalista. No caso dos comerciantes informais, o recurso do microcrédito segue direto para a empresa-núcleo (responsável pela indicação do agente e pelo aval da operação), que vende a mercadoria com o desconto oferecido para compras à vista.

Eliminando barreiras e fortalecendo o capital social

Entre os principais méritos do CrediAPL estão a preocupação com a eliminação de barreiras que dificultam o acesso ao crédito, principalmente por se tratar de empresas de micro e pequeno porte, e o conseqüente fortalecimento do capital social que o Programa acaba por incitar, ao estimular o adensamento das relações produtivas em torno das empresas-núcleo.

- **Garantias:** a literatura que aborda o crédito para micro e pequenos negócios recorrentemente trata das garantias exigidas pelas instituições financeiras como um dos mais complexos obstáculos a ser superado. Isso porque a adoção de uma prática bancária rígida para a concessão de financiamento leva à exigência de garantias reais que as micro e pequenas empresas dificilmente são capazes

¹⁷ O cadastramento das empresas como participantes do conjunto produtivo fundamental do arranjo tem sido realizado pela organização gestora do APL. Os critérios para a aceitação das novas unidades são flexíveis, porém relacionados com o grau de vinculação que a empresa mantém com as demais unidades do aglomerado. Um dos critérios que vem sendo utilizado é o da empresa-candidata necessariamente participar de pelo menos uma das atividades de estruturação do arranjo.

de oferecer. Nas situações em que as garantias solicitadas são fornecidas, os óbices que aparecem se relacionam com a avaliação das mesmas (quanto à liquidez e montante) e como se processará a sua constituição jurídica. Todo esse processo demanda tempo e é custoso. O CrediAPL, na medida em que se apóia nas propostas das finanças de proximidade, permite à Desenhahia prescindir dessa posição mais conservadora, valendo-se do conhecimento dos agentes. O que se verifica é uma minimização das exigências quanto a garantias, no limite permitido pela legislação em vigor. Assim, enquanto que, para as operações relacionadas a financiamento para capital de giro, é possível um afrouxamento dessas exigências, o mesmo não se aplica para empréstimos de longo prazo.

- Simplificação de exigências: operações de crédito para investimento fixo, de baixo valor, realizadas com recursos de fontes tradicionais, exigem da empresa mutuária a apresentação de uma série de documentos nem sempre compatíveis com as possibilidades de micro e pequenas empresas. Projetos, orçamentos, cronogramas e relatórios, normalmente requisitados nessas operações, são exigências complexas e geralmente inexecutáveis para essas empresas. Por outro lado, a fiscalização da execução e o acompanhamento de pequenos projetos, durante o prazo de vigência do contrato de financiamento, tornam a operação deficitária para a instituição concessora do crédito. Observando essas dificuldades, a Desenhahia optou por simplificar o quanto possível tais exigências, de modo a viabilizar a operacionalização com as linhas voltadas para o financiamento do investimento.
- Redução da assimetria de informações e fortalecimento do capital social: a bem da verdade, a redução de barreiras para a concessão de crédito, buscada no Programa do CrediAPL, foi possível a partir do momento em que as informações sobre os agentes do arranjo e a dinâmica produtiva estabelecida no local descortinaram-se para a Desenhahia. O maior acesso da Agência aos gargalos e possibilidades dos agentes do arranjo viabilizou tanto a criação de um conjunto de linhas de financiamento adequadas às necessidades das empresas, no primeiro momento, quanto o incremento das relações entre esses mesmos agentes a partir de então. O fortalecimento do capital social que se espera como um dos maiores frutos e que norteou a proposta do Programa já começa a se evidenciar. Verificam-se, nesse sentido, um maior fluxo de empresários procurando a organização gestora para pleitear adesão ao arranjo, a instalação de novas unidades fabris de confecções no bairro do Uruguai e o surgimento de novos projetos demandando financiamentos compartilhados, como a participação em feiras.

À guisa de considerações finais

Apesar da literatura sobre aglomerados produtivos não ser novidade no campo da ciência econômica, a sua adequação à realidade brasileira, através do desenvolvimento do conceito de arranjos produtivos locais, é relativamente nova. O transbordamento desse conceito para o tratamento empírico dos aglomerados nacionais, através do desenvolvimento de políticas públicas, é ainda mais recente, tendo assumido proporções importantes a partir do governo Lula. Com um montante relevante de recursos orçamentários da União sendo direcionado para o apoio de APLs, de acordo com o PPA 2004/2007, diversos órgãos oficiais passaram a se mobilizar para desenvolver políticas dirigidas para esses aglomerados.

Para as instituições de crédito, o apoio a APLs apresentou-se com um grau de complexidade maior, em relação a instituições de outras naturezas, tornando-se fundamental amparar-se em arcabouços teóricos ainda em elaboração. O conceito de finanças de proximidade revelou-se bastante adequado à questão, uma vez que, ao lado de possibilitar um melhor diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelas MPMEs (inclusive aquelas reunidas em arranjos), também sustenta a elaboração de políticas específicas para APLs. De qualquer forma, como as próprias normas do sistema financeiro nacional dificultam o acesso ao crédito por parte desses empreendimentos, a aplicabilidade do conceito deverá se incrementar à medida que a legislação se altere.

Em meio a esse cenário, e alinhando-se com o Plano Estratégico do Estado da Bahia, a Desenbahia elegeu o apoio a APLs como um dos focos prioritários de sua atuação para o período 2003/2006. O CrediAPL foi desenvolvido nessas condições, a princípio voltado apenas para o Arranjo de Confeccões do Uruguai, mas com a intenção de, no curto prazo, estar disponível para outros arranjos em estruturação. Ressalta-se que a replicação do CrediAPL exigirá novo esforço empírico e intensa articulação com agentes institucionais e produtivos dos aglomerados selecionados.

Não obstante os benefícios que o Programa encerra, principalmente por superar barreiras importantes para a concessão de crédito às MPMEs e minimizar efeitos perversos de um ciclo financeiro desfavorável, que empresas de menor porte tendem a padecer, ainda persistem desafios que a Desenbahia deverá enfrentar para que o CrediAPL apresente-se como um modelo completo de financiamento aos APLs. O maior desses desafios é, sem sombra de dúvidas, o desenvolvimento de produtos financeiros dirigidos para necessidades coletivas. O apoio a projetos conjuntos (a exemplo de projetos de infra-estrutura, de compras ou vendas

coletivas) ainda esbarra em problemas de ordem legal, quando não existe uma entidade jurídica constituída que possa se responsabilizar pela operação. A importância do apoio a esses projetos, via a concessão de crédito, assume maior relevância à medida que se percebe que o compartilhamento, de um modo geral, potencializa as atividades e os retornos dos agentes envolvidos, fortalecendo, simultaneamente, o capital social do arranjo.

Finalmente, um aspecto fundamental, quando se trata de um programa novo em fase de teste, são os indicadores de seu sucesso. A equipe responsável pela atuação da Desenharia junto aos APLs está atenta para levantar medidas que possam aferir a assertividade do CrediAPL: o que deve permanecer, o que pode ser melhorado e o que merece revisão. Não obstante, como o prazo de vigência do Programa ainda é muito curto, os resultados colhidos não têm representatividade estatística.

Referências

ABRAMOVAY, R. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In: COSSÍO, Maurício Blanco (Org.). *Estrutura agrária, mercado de trabalho e pobreza rural no Brasil*. 2003. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos.htm>. Acesso em: 18/11/2004.

ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge. *Arranjos Produtivos Locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE (versão preliminar)*. Rio de Janeiro: SEBRAE / REDESIST, 2002. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 10/08/2004.

AMARAL FILHO, Jair. É negócio ser pequeno, mas em grupo. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em Debate, painéis do desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

ARRUDA, M. *Acesso das micro e pequenas empresas ao crédito, em Arranjos Produtivos Locais*. [S.l.], 2004. Não publicado.

BALBI, André. *Arranjo Produtivo Local de Confecções da Rua do Uruguai*. Salvador: SEBRAE, dez. 2003. Não publicado.

BALBI, André et al. *Projeto de Desenvolvimento do APL de Confecções da Rua do Uruguai e Entorno: ações e resultados*. Salvador, 2004. Não publicado.

BNDES. *Critérios para a atuação do BNDES em Arranjos Produtivos Locais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. (Documento da Área de Planejamento – Departamento de Produtos – DEPRO).

BRASIL. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília, DF, 2003.

CASSIOLATO, José E.; SZAPIRO, Marina. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M. M. et al. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, José; LASTRES, Helena. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M. M. et al. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

LASTRES, H. et al. *Notas preliminares do Projeto Arranjos locais e capacidade inovativa em contexto crescentemente globalizado*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1997. Não publicado.

LIMA, Carmen L. et al. *Termo de Referência para atuação da Desenbahia em Arranjos Produtivos Locais*. Salvador: Desenbahia, 2004. Não publicado.

MYTELKA, Lynn. *Proposição de um Banco de Fomento a Arranjos Produtivos Locais (Cluster Bank) – NT1.10*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

PUGA, F. P. *Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Espanha e em Taiwan*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Textos para Discussão, 75).

PUGA, F. P. *O apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. (Textos para Discussão, 96).

PUGA, F. P. *Alternativas de apoio a MPMEs localizadas em Arranjos Produtivos Locais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. (Textos para Discussão, 99).

RIBEIRO, P. Agências de fomento – ambientes institucional, legal e operacional. *Revista Desenbahia*, Salvador, v. 1, n. 1, set. 2004.

SANTOS, Carlos Alberto. Assimetria de informações e racionamento da oferta de crédito. In: SANTOS, Carlos Alberto (Org.). *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnóstico e perspectivas*. Brasília: Sebrae, 2004.

SANTOS, A. M. M.; GUARNERI, L. Características gerais do apoio a Arranjos Produtivos Locais. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 195-204, set. 2000.

TENDLER, J. Pequenas empresas, o setor informal e o “Acordo com o Diabo”.

IDS Bulletin [Instituto de Estudos do Desenvolvimento], v. 33, n. 3, jul. 2002.
Disponível em: <www.universiabrasil.net/mit/11/11471/PDF/tendler_devils.pdf>.
Acesso em: 05/11/2004.

VARGAS, M. et al. *Instrumentos financeiros para arranjos e sistemas de MPME* – NT1.11. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

WATTANAPRUTTIPAIAN, T. Four proposals for improved financing of SME Development in Asean. *Asian Development Review*, v. 20, n. 2, dez. 2003.

3 | INSERÇÃO E PERSPECTIVAS DAS MPES NO ARRANJO PRODUTIVO DA FORD/BA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CAPACITAÇÕES TECNOLÓGICAS E DA GOVERNANÇA

Raimundo Mercês *

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a inserção e as perspectivas das micro e pequenas empresas no APL da Ford em Camaçari, tomando por base as estratégias competitivas implementadas pela grande montadora, que têm garantido o sucesso do seu empreendimento na Bahia. Os pontos principais das estratégias são as inovações tecnológicas e a governança exercida pela Ford. Para alcançar o objetivo pretendido, são examinadas e analisadas as características dos processos de inovação e governança no arranjo. O desafio para integração de futuros fornecedores é desenvolver capacitação tecnológica, inovativa, e condições produtivas para atender às altas escalas exigidas pela empresa âncora. O programa de baianização, em formatação, cujo objetivo é adensar a cadeia produtiva local, abre possibilidades para que isso ocorra. A expectativa é que esse programa viabilize oportunidades, inclusive para micro e pequenas empresas, que poderiam se tornar fornecedoras de produtos de menor conteúdo tecnológico, atualmente adquiridos junto a empresas externas ao arranjo.

Palavras-chave: Arranjo Produtivo Local. Estratégias Competitivas. Inovação. Governança.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the insertion and perspectives of micro and small companies in Ford's cluster in Camaçari, based on the competitive strategies adopted by Ford to guarantee the success of its plant in Camaçari-Ba. It is argued that the main aspects of the strategy are technological innovations and governance. In order to reach the desired objective, the characteristics of the innovation and governance processes are analyzed within Ford's cluster. The challenge for integrating new suppliers is to develop technological and innovative competencies and productive conditions to meet the high levels

* Mestrando em Economia pela UFBA e Coordenador de Arranjos Produtivos Locais da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia. E-mail: rmerces@secti.ba.gov.br

demanded by the parent company. As a result, a local content program called *baianização* is to be implemented in order to expand the local network. It is expected that micro and small companies could benefit from this program, as they could become suppliers of types of products that require less technological content, currently purchased outside the cluster.

Key words: Clusters. Competitive Strategy. Innovation and Governance.

Introdução

A partir da 1ª Revolução Industrial, no século XVIII, o capitalismo e a economia mundial passaram a apresentar transformações cada vez mais freqüentes e radicais. Nessas condições, a dinâmica concorrencial das empresas e da economia capitalista tem a mudança técnica como seu principal motor. A mudança e o progresso tecnológico assumem um papel de destaque no crescimento e sucesso das firmas, se constituindo nas principais causas das transformações ocorridas no ambiente econômico.

Como resultado desse processo mudaram, também, as capacitações necessárias e exigidas das firmas para garantirem o sucesso ou, ao menos, a sobrevivência em mercados cada vez mais agressivos, oligopolizados e competitivos. As capacitações tecnológicas, inovativas e de gestão organizacional estão no topo dos atributos mais importantes que a moderna empresa deve apresentar.

Portanto, a capacidade de investir em P&D tecnológico e daí extrair inovações que lhes garantam monopólios, ainda que temporários, ou mesmo para assegurar condições imitativas e de seguir o líder, são potencialidades fundamentais nos mercados contemporâneos. Principalmente os caracterizados pela atuação de empresas industriais globais, com reduzido número de participantes no mercado e que apresentam elevado “poder de fogo” na alavancagem financeira, sendo, portanto, competitivos ao extremo, como é o caso da indústria automobilística. Complementar àqueles atributos, está a capacidade em gerir os ativos da firma, de forma a realizar a melhor combinação possível dos mesmos e de assegurar a valorização do seu capital. Nessa atividade, o que mais pesa são as ações articuladas na gestão do negócio, que deve primar por foco no seu “*core competence*” e “*core business*”, redução dos custos de insumos, matérias-primas, maior agregação possível de valor aos produtos, rentabilidade e eficiências máximas possíveis dos seus ativos.

Neste ponto específico, far-se-á uma análise de como a Ford formula e implementa suas ações de gestão organizacional – base da estrutura de governança da aglomeração de empresas que integra e lidera –, articuladas com as capacitações inovativas e tecnológicas na sua planta, a mais moderna do mundo (SEBRAE NACIONAL, 2004). Essa análise é feita num contexto de localização periférica da unidade – Camaçari, na Bahia – em relação aos grandes pólos automobilísticos nacionais. Pretende-se identificar, também, de que forma as capacitações tecnológicas exigidas e a forma de governança condicionam a atuação e possibilidades futuras de micro e pequenas empresas (MPes) na rede de fornecedores da Ford.

Para a consecução desses objetivos será feita uma breve revisão bibliográfica sobre a teoria neo-schumpeteriana da firma, por se tratar do melhor recorte teórico metodológico para abordar a mudança tecnológica e as inovações dela decorrentes. Por outro lado, os aspectos da gestão organizacional serão analisados sob o foco da governança, dentro dos limites das teorias dos custos de transação e do principal-agente, já que a relação entre a Ford, a empresa âncora do empreendimento, e seus fornecedores representa uma substituição do mercado pela via hierárquica da integração, num arranjo produtivo local. Esse aspecto se constitui um problema de agência entre organizações privadas, determinando a dinâmica competitiva desse arranjo produtivo.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda e terceira, respectivamente, serão sintetizados, em linhas gerais, a teoria neo-schumpeteriana da firma e os aspectos teóricos da governança, associados aos custos de transação e à teoria do principal-agente. Na quarta, serão discutidos os movimentos recentes da indústria automobilística mundial, ressaltando sua dinâmica e principais transformações na estrutura produtiva. Na quinta seção será analisado o caso da Ford e de seus fornecedores na Bahia, enquanto representação dos modelos analisados nas seções 2, 3 e 4. Na última seção, serão traçadas as considerações finais.

O enfoque neo-schumpeteriano da firma

A teoria neo-schumpeteriana, cujo autor de referência é, obviamente, Joseph Alois Schumpeter, tem, como um dos grandes objetivos, talvez o principal, a análise dos processos de inovação e a difusão de novas tecnologias em sua natureza e impactos. São contempladas a inter-relação desses processos com a dinâmica industrial e a estrutura dos mercados, principalmente no que diz respeito à sua transformação e reflexos sobre os atributos das firmas que nele concorrem. A base metodológica de análise é o desequilíbrio e a incerteza provocados pela mudança tecnológica e inovações.

Em linhas gerais, segundo Possas (1989, p. 4), o objetivo dessa corrente econômica é focalizar “a dinâmica capitalista, o processo de transformação econômica e institucional que periodicamente tem lugar nas economias capitalistas, em diferentes graus de intensidade e abrangência, sob o impacto das inovações tecnológicas”. Mais que analisar a mudança tecnológica, esta se constitui no centro da análise, atribuindo à inovação o papel de principal dinamizador da atividade econômica, em especial na transformação das próprias estruturas de mercados, a partir de sua base produtiva, e da alteração nos atributos e capacitações das empresas que nele operam ou pretendem operar, quer seja sobrevivendo ou crescendo e expandindo suas atividades.

A teoria neo-schumpeteriana foge da análise estática da escola neoclássica que focaliza a firma ou o mercado isoladamente, para privilegiar a interação estratégica que ocorre ao nível da estrutura, captando o movimento dessa interação no tempo. Faz-se necessário, portanto, evidenciar o conceito de firma e a maneira como ele é adotado nessa abordagem. Seguindo os passos de Baptista (1997), a firma é encarada como o agente básico de competitividade, pois é no seu interior que decisões cruciais relativas à intensidade e orientação dos investimentos são tomadas, bem como são criadas, conservadas e ampliadas distintas capacitações. Estas últimas, contudo, são resultantes de processos complexos de aprendizados e sustentam a geração e conservação de assimetrias que terminam por causar diferenciais de poder de mercado e competitividade. Aqui, a competitividade é entendida como “a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado” (FERRAZ et al, 1997, p. 3).

O conceito de firma aqui utilizado é o mesmo de Baptista (1997, p. 34), qual seja, “a firma é entendida como uma unidade de valorização de capital, dotada de autonomia decisória para definir e implementar suas estratégias de longo prazo. Nesse sentido a firma é, também, uma unidade de decisão”. A valorização do capital da firma se dá através dos seus ativos, que podem ser financeiro, físico e intangíveis. Em função dos conceitos de firma e competitividade adotados, dois fatores-chave emergem como indispensáveis para a lucratividade e crescimento das firmas inseridas no processo de concorrência. Esses fatores são os recursos ou ativos sob o seu controle e a forma como estes ativos são organizados e/ou coordenados pela unidade decisória. Portanto, a base da geração de vantagens competitivas das firmas está nos seus ativos de diferentes naturezas.

Os ativos mais importantes para a competitividade das firmas são os chamados ativos estratégicos – cujos principais representantes são a tecnologia e o conhecimento. Eles, por sua vez, implicam que as firmas possuam capacitação tecnológica básica e a posse de ativos complementares específicos e de difícil reprodutibilidade. As principais características dos ativos estratégicos são: a intangibilidade, como as capacitações tecnológicas, operacionais e organizacionais; e o caráter tácito dos mesmos, ou seja, sua difícil transferência, imitação ou transação via mercados, porque são resultado do processo de aprendizado complexo, tácito e incorporado na rotina das firmas. Segundo a tradição neo-schumpeteriana, a introdução de inovações é a forma mais eficiente das empresas conseguirem a valorização intertemporal do seu capital.

O marco teórico dos neo-schumpeterianos é totalmente contrário ao equilíbrio estático neoclássico. Os pontos principais de rupturas são as escolhas do

desequilíbrio e assimetrias e a incerteza, como balizamentos teóricos. No caso do desequilíbrio e das assimetrias, funcionam como fatores essenciais da mudança estrutural e do movimento dela. Já a consideração da incerteza representa a imprevisibilidade das mudanças estruturais, em especial as tecnológicas, como fator que inviabiliza a maximização no cálculo dos agentes.

A formulação de estratégias, por sua vez, é definida por Possas (1996, p. 86) como “uma sucessão temporal formulada antecipadamente, de linhas de decisão e ação coerentes” e que podem alcançar variados graus de sucesso ex-post, sem que as diversidades e multiplicidades comportamentais de cada estratégia estejam associadas a qualquer hierarquização com relação a sua eficácia de atingir os fins pretendidos (BAPTISTA, 1997).

A abordagem neo-schumpeteriana lista as principais características da tecnologia que a torna fator de mudança econômica estrutural. No caso específico da dimensão econômica das inovações, são elas: a oportunidade de introduzir avanços tecnológicos que permitam monopólios de mercados, ainda que temporários e para manter-se na dianteira concorrencial, a cumulatividade, que gera maiores condições das firmas em inovar, representado pelo conhecimento acumulado, e a apropriabilidade que está relacionada ao aparato institucional garantidor do usufruto dos retornos econômicos. São esses elementos que permitem a criação, sustentação e ampliação das vantagens competitivas baseadas em diferenciais tecnológicos.

Por sua vez, a abordagem evolucionista – uma das duas linhas não rivais da corrente neo-schumpeteriana com origem na Universidade de Yale (EUA), cujos principais expoentes são R. Nelson e S. Winter – tem como objetivo identificar e analisar o processo de seleção através do qual o mercado e as firmas, no processo decisório, confirmam, redirecionam ou rejeitam certas estratégias, assim como as trajetórias que as empresas e a estrutura do mercado ou indústria irão seguir (POSSAS, 1989).

Governança e seus aspectos teóricos

A governança é uma das dimensões das capacitações organizacionais e estratégicas das firmas. Nela são tratadas as relações de coordenação das atividades que se estabelecem entre as firmas e outros agentes econômicos, através da definição de vínculos de natureza contratual, num ambiente econômico caracterizado pela incerteza. Nesse ponto, a flexibilidade das firmas e a capacidade de antecipação a eventos econômicos não previstos são fonte de vantagem competitiva. As principais questões da governança se referem ao *trade-off* fazer internamente, via integração vertical, ou comprar via mercado, e à realização de alianças estratégicas verticais ou horizontais.

A teoria do Custo de Transação, de Ronald Coase e Oliver Williamson, aborda a hipótese de existência de custos associados à dificuldade de coordenação intertemporal das transações efetuadas entre os agentes econômicos, como reflexo da existência de incertezas. A eficiência das transações estaria vinculada às formas específicas de governança, ou seja, à gestão das transações econômicas. Ainda de acordo com aquela teoria, a transação pode ocorrer de duas formas: através do mercado ou por via hierárquica – a internalização das transações no interior da firma. A idéia básica é que o *trade-off* do *make-or-buy* ou, ainda, a decisão de internalização/externalização de atividades, são norteados pela natureza das transações realizadas. O grau e a forma de resolver esse impasse é a partir da análise de três condicionantes básicos: a frequência da transação, o grau e tipo de incerteza sob a qual a transação ocorre e a especificidade dos ativos envolvidos na transação.

A lógica é a seguinte: as transações econômicas tendem a ser mais institucionalizadas e, portanto, no limite internalizadas na firma ou no arranjo produtivo ao qual faz parte, quanto maior for a frequência delas, maior o grau de incerteza a elas associado e maior a especificidade dos ativos nelas envolvidos. Assim, a forma específica de coordenação das transações exerce um papel importante e ativo no desempenho da firma: é importante ressaltar a relevância das formas específicas de governança na amplitude dos custos de transação, o que transforma a maneira particular de organização, coordenação e gerenciamento, em fonte de assimetria competitiva entre as empresas (BAPTISTA, 1997).

Sob outro foco teórico, a governança pode ser entendida como um problema de agência. Numa abordagem que é também utilizada na teoria dos custos de transação, a teoria do principal-agente trata das questões relativas ao oportunismo, quer seja o risco moral ou a seleção adversa que ocorre nas transações econômicas. Em ambientes de incertezas, racionalidade limitada e complexidade, os agentes são impulsionados a adotarem iniciativas oportunistas. No caso da literatura econômica, oportunismo é a transmissão de informação seletiva, distorcida e promessas “autodesacreditadas” sobre o comportamento futuro do próprio agente, isto é, o agente se compromete com uma ação que ele sabe previamente que não irá realizar. O oportunismo pode ocorrer de duas maneiras: oportunismo *ex-ante*, ou seleção adversa, pois o agente sabe previamente que não vai cumprir com o compromisso assumido; e o oportunismo *ex-post*, ou risco moral, que ocorre quando há problemas na execução da transação contratada, ou seja, o agente não a realiza dentro dos padrões estabelecidos no contrato (FIANI, 2002).

O problema de agência, portanto, está relacionado à capacidade em assegurar o cumprimento dos contratos dentro dos limites acordados. E, para isso, existem

custos envolvidos na formulação e cumprimento dos contratos, bem como num sistema de incentivos voltados a desestimular a fraude ou burla dos mesmos. A governança é uma ferramenta poderosa para a resolução dos problemas de agência e dos custos de transação.

As estruturas de governança referem-se, portanto, às variadas formas de coordenação de atividades interdependentes, relacionadas tanto à organização da produção como ao processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos. As relações entre os atores que integram as aglomerações produtivas são estabelecidas em termos de fluxos de produtos e serviços, via vínculos verticais (entre empresas e fornecedores) ou horizontais (entre empresas de um mesmo segmento). Nesse contexto, determinados atores, ao deterem a governança nos arranjos produtivos, influenciam a performance dos mesmos.

Em aglomerações com a presença de uma empresa âncora, ela costuma exercer, de fato, uma governança hierárquica, e isso se deve ao seu maior peso econômico. Ela desempenha a coordenação e a liderança local, condiciona e induz o surgimento e a organização de aglomerações de empresas, além de governar as relações econômicas e tecnológicas, também no âmbito local.

Dinâmica e transformações recentes na indústria automobilística

A indústria automobilística mundial tem passado por uma intensa reestruturação produtiva, na qual a dinâmica é determinada por fusões, incorporações e aquisições, e pela redefinição do relacionamento com fornecedores de autopeças, conjuntos e sistemas, assim como o formato assumido por redes de distribuição de carros e assistência técnica e estrutura de transporte de veículos. Outra marca é a tendência à integração produtiva – carros mundiais, pequeno número de plataformas, desenvolvimento simultâneo de produto e processo e parcerias tecnológicas, traduzida na terceirização dos componentes, aos fornecedores, através da constituição de distritos industriais e novas configurações organizacionais, como o consórcio modular e o condomínio industrial. Neles, as montadoras formam uma cadeia de clientes/fornecedores, buscando reduzir seus custos de transporte de produtos/mercadorias, logística, assistência técnica e manutenção industrial por meio de uma localização mais próxima entre montadoras e fornecedores (TEIXEIRA; VASCONCELOS, 2000).

A tendência é a concentração das atividades dessa indústria entre 5 a 10 empresas em todo o mundo, caracterizando um mercado fortemente

oligopolizado e de grande concorrência, no qual as estratégias empresariais globais passam a ter uma posição de destaque nas ações das corporações, na busca de ampliação das suas participações nos mercados e expansão dos lucros. Portanto, os principais movimentos de transformação do setor indicam para uma concentração em pequeno número de montadoras, constituição de grandes empresas de fornecimento de autopeças, presença das montadoras na distribuição dos veículos e a redução da participação direta das montadoras na produção, através de novos arranjos organizacionais.

Segundo Teixeira e Vasconcelos (2000), acordos tecnológicos e participações acionárias cruzadas são sistematicamente anunciados, fazendo crer e confirmando a impressão de que tal processo levará a uma crescente concentração do setor, com repercussão para toda a cadeia, sendo esperado os seguintes movimentos: redução do número de concessionárias de distribuição e de fornecedores de autopeças e uma maior racionalização no processo produtivo, via redução do número de plataformas, com alterações nos modelos de motorização dos veículos.

Os principais movimentos apontam para uma concentração e centralização do capital na indústria automobilística mundial, em torno dos grupos produtores: norte-americanos (2), teuto-americano (1), europeu (2) e japonês (1) (TEIXEIRA; VASCONCELOS, 2000). Desta forma, as principais forças competitivas da indústria automobilística no cenário internacional podem ser resumidas em quatro tipos básicos. O primeiro é a concorrência potencial – a ameaça de novas empresas –, que tem sido evitada através do ganho de porte e economias de escalas, auferidas pelas empresas nos processos de fusões e aquisições. Isso lhes tem permitido formular políticas de preços próximos aos CMg (custos marginais), P&D tecnológico e diferenciação do produto, o que tornam elevados os investimentos necessários para adentrar em tal indústria, se constituindo na principal barreira à entrada. A segunda força é a ameaça de novos produtos e serviços, que é constante e representa a intensa concorrência do setor, pois seus participantes, sistematicamente, alteram suas ações globais na tentativa de oferecer novos serviços (principalmente pós-venda) e novos modelos diferenciados (ou mesmo modelos melhorados de plataformas antigas), tudo isso na tentativa de “invadir” o *market-share* dos concorrentes.

O terceiro ponto, o poder de barganha dos fornecedores, é outro importante diferencial competitivo que os *players* mundiais têm buscado reduzir, na medida que têm realizado inovações na organização e administração da produção, a exemplo dos consórcios modulares e dos condomínios industriais, visando aumentar a responsabilidade e controle sobre os fornecedores, ao mesmo tempo

em que transferem para estes um maior número de atividades que, anteriormente, eram desempenhadas pelas montadoras. Este ponto é controverso, pois, ao compartilhar responsabilidades e atividades importantes do processo produtivo com parceiros globais, as montadoras têm permitido que seus fornecedores desempenhem papel estratégico e ganhem maior importância e poder de barganha. Descredenciar e substituir um parceiro global, com fornecimento em diversas partes do mundo, não é uma tarefa fácil.

A última força é a rivalidade entre os competidores existentes, ou seja, a concorrência efetiva é bastante forte e significativa. Apesar de ser um setor com poucos participantes, isso não significa ausência de concorrência, pelo contrário, a competição é acirrada e refletida nas estratégias agressivas de fusões, aquisições e diferenciações de produtos e serviços, visando aumentar suas participações de mercados em detrimento dos concorrentes.

Pode-se concluir, nesta seção, que as empresas automobilísticas têm reformulado suas estratégias de produção e vendas, tentando seguir uma linha que as transformem, de fabricantes de veículos, em vendedoras de serviços de consumo de maior valor agregado, como a concepção e inovação de produtos e seus componentes, valorização das marcas e *design*, serviços pós-vendas, engenharia de processo, distribuição de veículos, serviços financeiros etc. Isso significa que há uma integração para frente e uma desintegração dos segmentos a montante, por parte das montadoras, através da venda das suas fábricas de autopeças. Os novos proprietários destas se transformam em fornecedores globais de módulos e sistemas complexos às montadoras. Estas, por sua vez, têm sua imagem cada vez mais modificada do conteúdo a que este segmento industrial esteve tradicionalmente associado.

Passou-se de um setor caracterizado por empresas verticalmente integradas – comportando, dentro da planta da montadora, desde instalações para fundição do bloco do motor até a montagem final do veículo – para uma tendência atual das produtoras de veículos, concentradas no desenvolvimento do produto, focalizando sua participação direta apenas em aspectos da produção ou na sua supervisão, transferindo boa parte das atribuições produtivas, antes de responsabilidade das montadoras, para o segmento anterior da cadeia. O Brasil está inserido nos movimentos globais das montadoras, sendo um dos alvos de significativos investimentos, e comportando, atualmente, unidades das dez maiores montadoras mundiais, além da oportunidade de construir *sites* novos, com elevado conteúdo tecnológico, que tem colocado a produção brasileira numa posição privilegiada em termos de inovações organizacionais.

Inovações tecnológicas e governança: O caso da Ford na Bahia

Considerações metodológicas

A seção empírica deste artigo foi elaborada a partir da análise de parte dos dados gerados da aplicação de um questionário – comum a todos os estudos realizados no âmbito do “Projeto Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil”, financiado pelo SEBRAE NACIONAL – junto a uma amostra de 24 empresas¹. Foram entrevistadas, além da própria Ford, 19 das 29 empresas fornecedoras classificadas como produtivas pela montadora, e mais 4 empresas que são fornecedoras das sistemistas e foram por elas indicadas. Portanto, 24 empresas segmentadas em micro, pequena, média e grande, de acordo com o critério de número de funcionários² utilizado pelo SEBRAE, compuseram a amostra final.

O questionário é dividido em cinco blocos e inclui questões referentes a dados de identificação da empresa (número e escolaridade dos empregados, capital controlador, produção, mercados, faturamento, investimentos em P&D etc.), inovação, cooperação e aprendizado das mesmas, estrutura, governança e vantagens associadas ao ambiente local, bem como de identificação de políticas públicas e formas de financiamentos existentes no espaço local. Foi solicitado a todos os entrevistados que indicassem a importância de diferentes fatores, relacionados aos aspectos acima listados, sobre o desempenho e trajetórias dos mesmos, de acordo com uma escala de importância que varia de nula a alta importância. O período de abrangência do estudo vai de 2001 a 2003. Em algumas variáveis analisadas, ele se estendeu até 2004.

Formação do arranjo

A decisão da Ford de construir uma fábrica de automóveis na Bahia, no município de Camaçari, foi tomada em 1999. O projeto de implantação da fábrica reflete uma redefinição estratégica da montadora norte-americana. Até meados dos anos 90, não havia nenhuma indicação que ela iria incluir a América Latina nos seus planos de expansão, programados para os primeiros anos da atual década. E, quando resolveu incluir, o Rio Grande do Sul foi o estado escolhido. Quais fatores influenciaram em tal mudança?

¹ Para definir o tamanho da amostra foi usada a expressão $n = N \cdot \frac{n_0}{N + n_0} - 1$, onde $n_0 = 1 / E_0^2$, E_0 é o erro amostral tolerável, adotado por critérios metodológicos e acadêmicos igual a 10% ($E_0 = 0,1$), e N é a população.

² De 1 até 19 empregados a firma é micro; de 20 a 99 empregados é pequena; de 100 a 499 empregados é média; e, mais de 500 empregados, é considerada grande empresa.

Algumas explicações para essa redefinição podem ser listadas. A primeira se associa às condições favoráveis estabelecidas pelo Regime Automotivo Brasileiro, de 1996. Com ele, viabilizou-se a concessão de generosos incentivos fiscais, que tornaram as condições de instalação de plantas automobilísticas no Brasil muito mais vantajosas do que em épocas anteriores e em qualquer outro país sul-americano (TEIXEIRA; VASCONCELOS, 1999). Para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma série de incentivos e vantagens adicionais foi instituída pelo Regime Automotivo Especial de 1997, com o objetivo de atrair montadoras e contribuir para o crescimento econômico dessas regiões (DESENBAHIA, 2002). Outra explicação se relaciona com a “guerra fiscal” que se estabeleceu entre os estados da federação. Os governos estaduais, buscando atrair novos investimentos para os seus territórios, passaram a agregar aos incentivos fiscais um conjunto de outros atrativos (terrenos, estradas, portos etc.). Além disso, pode-se também mencionar a proximidade do pólo petroquímico, as novas possibilidades de reconfiguração espacial da indústria automotiva, a fragilização do MERCOSUL e os problemas políticos surgidos entre a montadora e o governo gaúcho.

O fato é que, em junho de 2004, já se contabilizava 33 outras empresas instaladas em Camaçari. A Ford classifica essas 33 empresas em 29 fornecedores produtivos e 4 não-produtivos, de acordo com a relação que o bem ou serviço suprido por elas tenha com o produto final. As empresas supridoras de serviços gerais e materiais de escritório, por exemplo, são fornecedores não-produtivos, enquanto que todas as empresas supridoras de peças e componentes, bem como de serviços de montagem e logística, são fornecedores produtivos (também chamadas de sistemistas). Essas sistemistas são, na sua grande maioria, controladas por empresas globais, que suprem as montadoras automobilísticas em diversos empreendimentos pelo mundo.

Dessas 33 empresas, 27 estão compartilhando a mesma área física comum, destinada pelo governo baiano para a instalação da planta, formando o Condomínio Industrial; duas estão em Feira de Santana (município próximo); duas em Dias D’Ávila (município vizinho a Camaçari); e, duas, no Complexo Industrial Plástico em Camaçari – também chamado de Poloplast, localizado às margens da Via Parafuso, no próprio município de Camaçari. Trata-se de uma aglomeração de empresas que transformam as resinas em outros bens da cadeia produtiva do setor petroquímico e plástico. Essa é a estrutura espacial do arranjo produtivo da Ford. No Condomínio Industrial, algumas sistemistas dividem, com a Ford, o mesmo espaço do prédio que abriga a linha de montagem dos automóveis (chamado de *Body Shop*). Outras, se localizam em torno do *Body Shop*, mas ainda no perímetro do chamado Condomínio Industrial.

O Condomínio Industrial é uma inovação na organização da produção automobilística e está sendo posto à prova na Bahia. Entre outras características, destaca-se o compartilhamento do espaço da linha de montagem e a estreita integração entre a montadora e seus fornecedores, que trabalham de forma sincronizada e entregam seus produtos no local de montagem no tempo e seqüência determinados pela Ford (*just in time* e *just in sequence*). As empresas sistemistas encarregam-se de entregar e/ou montar os sistemas e têm um relacionamento privilegiado com a montadora. Elas são os fornecedores de primeiro nível (*First Tier*). No segundo nível (*Second Tier*) estão os produtores de peças e componentes que fornecem aos sistemistas. Nos terceiro e quarto níveis localizam-se os fabricantes de peças isoladas mais simples e os produtores de matérias-primas.

Aspectos gerais da inovação

A adoção da configuração espacial verificada em Camaçari é reflexo das novas estratégias empresariais adotadas pelas grandes montadoras. Elas procuram se dedicar às atividades de maior valor agregado ou que se enquadram em seu *core business* (projeto e desenvolvimento de produto, montagem estratégica, marketing e serviços pós-vendas) e repassam as atividades que agregam menor valor ao produto para as sistemistas.

Outro componente das estratégias das grandes montadoras, que atuam em mercados emergentes, é apontado por Lung (2000). Elas buscam atenuar ou mesmo eliminar as elevadas incertezas características desses mercados. Para isto, procuram separar a produção das vendas e minimizar as barreiras à saída. A primeira diretriz justifica uma capacidade produtiva bem acima das potencialidades da demanda local/regional/nacional. No caso da Ford, cerca de 30% da produção destina-se a mercados fora do país hospedeiro do empreendimento. Já a minimização das barreiras à saída visa reduzir o montante de custos irrecuperáveis associados ao investimento. Com isso, a montadora pode desengajar-se do empreendimento sem grandes ônus financeiros, se suas expectativas não se concretizarem. O compartilhamento dos investimentos com as sistemistas, bem como as concessões de infraestrutura e incentivos fiscais e financeiros obtidos dos governos estadual e federal, materializam essa segunda diretriz.

A partir de 2003, o arranjo produtivo de Camaçari passou a ter um papel crucial nas estratégias inovativas e expansivas da Ford, voltadas para os mercados nacional e latino-americano. Naquele ano, ela decidiu transferir para a Bahia o seu Centro de Desenvolvimento de Produto, localizado anteriormente em São Paulo, possivelmente por se tratar da sua planta mais moderna e de alto conteúdo inovativo e tecnológico. Isso significou uma absorção expressiva de massa crítica pelo arranjo.

Cerca de 300 engenheiros de diversas especialidades foram transferidos pela Ford e sistemistas, para trabalharem em equipe, na concepção, testes e avaliação dos novos produtos. Eles formulam, conjuntamente, desde inovações incrementais em peças, componentes e conjuntos, até inovações radicais no desenho dos modelos.

A Ford lidera esse processo inovativo. Algo em torno de 55% das empresas sistemistas entrevistadas afirmaram não possuir departamento ou divisão de P&D: elas seguem apenas as determinações da montadora quanto às inovações que devem ser implementadas nos componentes por elas fornecidos, enquanto que 20%, apesar de não possuir um quadro de pessoal exclusivo para o exercício de tal atividade, promovem-na, ainda que ocasionalmente. Apenas 20% das sistemistas (2 pequenas e 3 médias) mantêm departamentos próprios de P&D direcionados para inovações e melhorias em seus produtos e processos. Além disso, elas compartilham com a Ford e as demais os esforços capitaneados pela empresa âncora. Os valores anuais envolvidos nas atividades inovativas, por motivos estratégicos, não foram informados pela Ford. Já as sistemistas afirmaram gastar, anualmente, entre 3% e 8% do faturamento nessas atividades.

Quando se observa a frequência das atividades inovativas nas micro e pequenas empresas (MPEs) do arranjo produtivo da Ford, a constatação é de baixo dinamismo daquelas empresas no exercício de tais atividades. Apenas um pequeno percentual de pequenas empresas desenvolve P&D rotineiramente (16,7%) ou ocasionalmente (8,3%). Para as microempresas, os resultados são mais extremos: esta categoria agrega apenas duas empresas da amostra, sendo que uma delas é sistemista e, a outra, é uma varejista de equipamentos, instrumentos e lubrificantes industriais, fornecedora de uma sistemista, com parte considerável da sua produção destinada a mercado externo ao arranjo.

A aquisição externa de P&D e de máquinas e equipamentos é também pouco praticada. No período em estudo, nenhuma micro se envolveu com tais atividades; 58,3% das pequenas não realizou P&D externo; e 50% não adquiriu máquinas e equipamentos. A aquisição de outros fatores tecnológicos importantes, como licenças e patentes, e projeto industrial ou desenho, associados a produtos/processo, não foi feita por nenhuma microempresa. Quanto às pequenas, 83,3% delas não adquiriram licenças e patentes e 66,7% não compraram nenhum tipo de projeto industrial. Esses resultados parecem reforçar a argumentação de que a Ford lidera o processo inovativo e, as sistemistas, seguem apenas as determinações da montadora quanto às inovações que devem ser implementadas nos componentes por elas fornecidos.

Por outro lado, os programas de treinamento orientados à introdução de produtos ou processos, e os de gestão da qualidade ou de modernização organizacional,

apresentam grande freqüência entre as pequenas e uma das microempresas. Isso denota o esforço das mesmas para se adequarem às inovações implementadas pela Ford. Com relação às novas formas de comercialização e distribuição, 100% das microempresas não as desenvolveram e 75% das pequenas, procederam da mesma forma. Esse fato está diretamente relacionado com a estrutura produtiva do arranjo que coloca a Ford, praticamente, como única demandante dos produtos e/ou serviços dessas empresas.

Já a observação da freqüência das atividades inovativas para as médias empresas e a Ford, revela que o exercício da atividade de P&D interno à empresa foi efetuado rotineiramente (33%) e ocasionalmente (33%), por 66% das médias empresas, e rotineiramente (100%) pela Ford, que possui um departamento específico de P&D representado pelo seu Centro de Desenvolvimento de Produto. É válido ressaltar que 33,3% das médias empresas, apesar de não possuírem um quadro de pessoal exclusivo para o exercício daquela atividade, promovem-na, ainda que ocasionalmente. Os 33% das médias empresas que possuem departamentos próprios de P&D, os mantém direcionados para inovações e melhorias em seus produtos e processos, visando acompanhar a Ford, que lidera o desenvolvimento e o ritmo inovativo.

A aquisição externa de P&D, de máquinas e equipamentos, licenças e patentes e projeto industrial, apresenta percentuais expressivos (acima de 45%) de realização rotineira e ocasional para as médias empresas, o que parece sugerir esforços individuais efetuados por essas empresas para manter sua posição competitiva de fornecedora de primeiro nível da Ford. Tais percentuais são factíveis para essas empresas, devido ao seu maior porte, poder econômico e financeiro e capacitação tecnológica, quando comparadas às micro e pequenas empresas. Os programas de treinamento, orientados à introdução de produtos ou processos, e os de gestão da qualidade ou de modernização organizacional, de maneira similar ao observado para as MPes, apresentam grande freqüência rotineira e ocasional, o que confirma a importância das sistematizadas de se adequarem às inovações implementadas pela Ford.

Quando se observa a atuação da Ford nas demais atividades inovativas, constata-se que não houve desenvolvimento de nenhuma delas. A não-aquisição externa de P&D é facilmente explicável pela existência de P&D interno à empresa. Já a não-aquisição de máquinas e equipamentos, licenças e patentes, projeto industrial, programa de treinamento orientado à introdução de produtos/processos, programas de gestão da qualidade ou de modernização organizacional e novas formas de comercialização e distribuição, não foram desenvolvidas no período estudado por se tratar de uma planta nova, sendo, ela própria, resultado de uma inovação organizacional, tecnológica e produtiva, gestada na empresa.

A Tabela 1 apresenta as principais inovações realizadas no arranjo e o percentual de empresas que as efetivaram entre 2001 e 2003. As inovações foram classificadas em 4 grandes grupos (produto, processo, outros tipos e organizacionais). Confirmando o poder e a importância da liderança da Ford na dinâmica inovativa do arranjo, nota-se que a mesma realizou inovações em todas as categorias listadas, com exceção de inovações em acondicionamento ou embalagem do produto, até porque esse item não se aplica à empresa.

TABELA 1
PERCENTUAL DAS EMPRESAS DO APL FORD/BA QUE EFETIVARAM INOVAÇÕES
2001 – 2003

Descrição	% Por porte de empresa			
	Micro	Pequena	Média	Grande
Inovações de produto	50,0	66,7	55,6	100,0
Produto novo para a sua empresa, mas já existente no mercado	50,0	50,0	55,6	100,0
Produto novo para o mercado nacional	0,0	33,3	44,4	100,0
Produto novo para o mercado internacional	0,0	16,7	33,3	100,0
Inovações de processo	0,0	50,0	66,7	100,0
Processos tecnológicos novos para a sua empresa, mas já existentes no setor	0,0	41,7	62,5	100,0
Processos tecnológicos novos para o setor de atuação	0,0	25,0	37,5	100,0
Outros tipos de inovação	0,0	75,0	66,7	100,0
Criação ou melhoria substancial e tecnológica das embalagens	0,0	58,3	37,5	0,0
Inovações no desenho de produtos	0,0	58,3	50,0	100,0
Inovações organizacionais	100,0	100,0	100,0	100,0
Implementação de técnicas avançadas de gestão	100,0	75,0	77,8	100,0
Implementação de significativas mudanças na estrutura organizacional	50,0	66,7	77,8	100,0
Mudanças significativas nos conceitos e/ou práticas de marketing	50,0	33,3	33,3	100,0
Mudanças significativas nos conceitos e/ou práticas de comercialização	50,0	41,7	44,4	100,0
Implementação de novos métodos/gerenciamento, para atender normas de certificação (ISO 9000, ISO 14000)	50,0	66,7	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

Ao se observar a atuação das pequenas e médias empresas, constata-se que elas tiveram uma participação considerável em todas as categorias, mas com maior concentração nas inovações relativas a desenho de produto, implementação de técnicas avançadas de gestão, significativas mudanças na estrutura organizacional e implementação de novos métodos/gerenciamento para atender a normas de certificação. Quanto às microempresas, nota-se que

elas possuem os percentuais mais elevados nos itens inovações organizacionais e implementação de técnicas avançadas de gestão. Isso decorre do papel desempenhado por tais empresas: fornecer insumos de menor conteúdo tecnológico que não exigem significativas mudanças em produtos ou processos. Já as mudanças organizacionais visam permiti-las manter a participação no arranjo.

Analisada a frequência das atividades inovativas e as principais inovações do arranjo produtivo da Ford, o passo seguinte foi conhecer a interpretação das empresas quanto aos impactos gerados pela implementação de tais inovações. A Tabela 2 exibe o grau de importância atribuído pelas MPEs.

TABELA 2
IMPACTOS DAS INOVAÇÕES NAS MPEs DO ARRANJO PRODUTIVO DA FORD/BA (%)

Impacto	Grau de Importância Atribuído pela Micro				Grau de Importância Atribuído pela Pequena			
	Nula	Baixa	Média	Alta	Nula	Baixa	Média	Alta
Aumento da produtividade	50.0	0.0	50.0	0.0	41.7	8.3	41.7	8.3
Ampliação da gama de produtos ofertados	0.0	0.0	50.0	50.0	41.7	8.3	50.0	0.0
Aumento da qualidade dos produtos	50.0	0.0	0.0	50.0	41.7	0.0	33.3	25.0
Manutenção na participação nos mercados de atuação	50.0	50.0	0.0	0.0	25.0	0.0	58.3	16.7
Aumento da participação no mercado interno	50.0	0.0	50.0	0.0	33.3	0.0	41.7	25.0
Aumento da participação no mercado externo	50.0	0.0	50.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
Abertura de novos mercados	50.0	0.0	0.0	50.0	66.7	0.0	25.0	8.3
Redução de custos do trabalho	50.0	0.0	50.0	0.0	33.3	16.7	50.0	0.0
Redução de custos de insumos	50.0	0.0	50.0	0.0	58.3	16.7	25.0	0.0
Redução do consumo de energia	100.0	0.0	0.0	0.0	75.0	0.0	25.0	0.0
Enquadramento em regulações e normas/ padrão relativas ao mercado interno	100.0	0.0	0.0	0.0	58.3	25.0	8.3	8.3
Enquadramento em regulações e normas/ padrão relativas ao mercado externo	100.0	0.0	0.0	0.0	91.7	8.3	0.0	0.0
Redução do impacto sobre o meio ambiente	50.0	50.0	0.0	0.0	58.3	16.7	25.0	0.0

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

Dentre as microempresas, os resultados são dispersivos, por agregar apenas duas unidades, uma sistemista e uma varejista de equipamentos, instrumentos e lubrificantes industriais, fornecedora de um dos sistemistas. Os principais impactos para a primeira, a sistemista, foram a ampliação da gama de produtos ofertados, a melhoria da qualidade dos produtos e a abertura de novos mercados. No caso da segunda, a varejista, os impactos das inovações foram praticamente nulos: parte considerável da sua produção é destinada ao mercado externo ao arranjo, além da sua influência na inovação de produto e processo ficar limitada pela sua condição de representante comercial.

Os resultados das pequenas empresas permitem maior reflexão e trazem consonância com o respondido pela microempresa sistemista. Os principais impactos, aqueles cujo somatório dos percentuais de média e alta importância tenha sido pelo menos 50%, foram: o aumento da produtividade; a ampliação da gama de produtos ofertados; o aumento da qualidade dos produtos; a manutenção na participação nos mercados de atuação, pelo aumento da participação no mercado interno unicamente; e a redução de custos de trabalho.

Percebe-se que os principais impactos gerados pela introdução de inovações, na ótica das pequenas empresas e da micro sistemista, estão diretamente relacionados com o desempenho exigido pela Ford, pois afetam variáveis como a qualidade e variedade dos produtos/serviços, volume de produção, prazo de entrega ou disponibilidade e custos de produção. Todas essas variáveis estão intimamente relacionadas com a competitividade e capacidade das empresas em continuar fazendo parte da rede de fornecedores da Ford.

A Tabela 3 expõe os impactos gerados pelas inovações segundo as médias empresas e a Ford (grande empresa). Da mesma forma que as MPEs sistemistas, as médias empresas tiveram o mesmo nível de percepção quanto aos impactos das inovações sobre suas atividades e desempenho. Pode-se considerar que os principais impactos foram, também, sobre o aumento da produtividade; a ampliação da gama de produtos ofertados; o aumento da qualidade dos produtos; a manutenção na participação nos mercados de atuação, sobretudo pelo aumento de participação no mercado interno; a redução de custos de trabalho; e a redução do impacto sobre o meio ambiente. As semelhanças na avaliação não são por acaso. A explicação é a mesma que para as MPEs sistemistas, qual seja: estão diretamente relacionadas com o desempenho exigido pela Ford, pois afetam a competitividade e a capacidade das empresas em continuar fazendo parte da rede de fornecedores da empresa âncora.

Os demais impactos apresentam baixa ou nula importância para as sistemistas, sejam elas MPEs ou média empresa. Isso porque estão relacionados à conquista de mercados externos e novos, algo que se mostra irrelevante no momento, pois essas empresas têm suas produções totalmente escoadas para a Ford. Ou, então, porque estão associados à redução de custos de insumos, diminuições do consumo de energia e enquadramento em regulações e normas relativas ao mercado interno ou externo. Por se tratar de uma planta nova, essas variáveis já se encontram bastante otimizadas e, conseqüentemente, com baixo potencial de gerar ganhos competitivos.

A Ford, por sua vez, avaliou positivamente a grande maioria dos impactos das inovações sobre suas atividades e desempenho. A exceção ficou para os impactos

TABELA 3
IMPACTOS DAS INOVAÇÕES NAS MÉDIAS E GRANDE EMPRESAS DO ARRANJO
PRODUTIVO DA FORD/BA (%)

Impacto	Grau de Importância Atribuído pela Média				Grau de Importância Atribuído pela Grande			
	Nula	Baixa	Média	Alta	Nula	Baixa	Média	Alta
Aumento da produtividade	44.4	0.0	22.2	33.3	0.0	0.0	0.0	100.0
Ampliação da gama de produtos ofertados	33.3	11.1	55.6	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Aumento da qualidade dos produtos	22.2	0.0	0.0	77.8	0.0	0.0	0.0	100.0
Manutenção na participação nos mercados de atuação	33.3	0.0	0.0	66.7	100.0	0.0	0.0	0.0
Aumento da participação no mercado interno	44.4	0.0	0.0	55.6	0.0	0.0	0.0	100.0
Aumento da participação no mercado externo	66.7	11.1	0.0	22.2	0.0	0.0	0.0	100.0
Abertura de novos mercados	66.7	0.0	11.1	22.2	0.0	0.0	0.0	100.0
Redução de custos do trabalho	22.2	11.1	55.6	11.1	0.0	0.0	0.0	100.0
Redução de custos de insumos	33.3	22.2	33.3	11.1	0.0	0.0	0.0	100.0
Redução do consumo de energia	50.0	12.5	25.0	12.5	0.0	100.0	0.0	0.0
Enquadramento em regulações e normas/ padrão relativas ao mercado interno	66.7	11.1	0.0	22.2	100.0	0.0	0.0	0.0
Enquadramento em regulações e normas/ padrão relativas ao mercado externo	77.8	11.1	0.0	11.1	100.0	0.0	0.0	0.0
Redução do impacto sobre o meio ambiente	44.4	0.0	44.4	11.1	0.0	0.0	0.0	100.0

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

manutenção na participação nos mercados de atuação e enquadramento em regulações e normas padrão relativas aos mercados internos e externos, ambos com importância nula; e a redução do consumo de energia, com baixa importância. A explicação para a questão mercadológica é que a Ford mais que manteve, ou melhor, ampliou a participação nos mercados internos e externos, em decorrência das inovações implementadas. No caso do enquadramento em normas e redução do consumo de energia, como já mencionado, a concepção da planta dentro dos mais modernos parâmetros de eficiência deixa pouca margem para inovações com esses objetivos.

Aspectos gerais da governança

Reafirmando, a dinâmica produtiva e inovativa do arranjo dependem, basicamente, da cooperação que há entre as empresas e a Ford, bem como da governança exercida pela grande montadora. Para captar essa especificidade foi perguntado às empresas se elas se envolveram em atividades cooperativas formais ou informais no período de 2001 a 2003. Todas responderam afirmativamente; contudo, quando indagadas sobre os principais parceiros nessas atividades, 100% das micro e pequenas empresas responderam que tinha sido

a Ford, e apenas duas afirmaram ter tido também a interação com fornecedores e, uma, com concorrentes. Todas as médias empresas também atribuíram importância máxima à Ford na condição de parceiro de atividades. Um baixo número dessas empresas, entre 11% e 22%, apontou algum nível de importância na parceria com fornecedores de insumos, outras empresas do grupo que fazem parte, ou concorrentes, ou empresas de consultorias. Julgam, possivelmente, que a presença e a força da Ford, na condição de empresa âncora, é suficiente para a plena eficiência das atividades desenvolvidas no arranjo.

Outro dado que ilustra o tipo de governança existente no arranjo é a estrutura de subcontratação das empresas. A Ford firma com todos os fornecedores com os quais se relaciona um contrato formal de suprimento regular de insumos, componentes, etapas do processo produtivo (montagem), serviços especializados na produção (engenharia e manutenção), ou serviços gerais (limpeza, refeição, segurança etc.). Seus empregados acompanham, controlam e fiscalizam a qualidade das atividades subcontratadas.

Por outro lado, cerca de 50% dos fornecedores subcontratam outras empresas do arranjo, de maneira que existem subcontratações cruzadas de atividades, como fornecimento de insumos e componentes, serviços especializados na produção, atividades administrativas, serviços gerais e etapas do processo produtivo. Existe, ainda, a subcontratação de empresas de fora do arranjo por parte de 50% dos fornecedores, principalmente para suprimento de insumos e componentes e serviços especializados na produção. O controle da Ford sobre essa ampla rede de fornecimento se dá através dos requisitos tecnológicos mínimos que peças e componentes devem apresentar para serem aprovados como integrantes dos veículos da empresa.

As MPEs do arranjo produtivo da Ford são subcontratadas por empresas de dentro do arranjo: para desenvolver as atividades de fornecimento de insumos e componentes – 2 micro e 11 pequenas; de etapas do processo produtivo, como montagem e embalagem – 1 micro e 9 pequenas, todas sistemistas; e de serviço especializado na produção – apenas uma. As subcontratantes são, além da Ford, outras sistemistas de micro, pequeno e médio portes.

Já as sistemistas de médio porte são subcontratadas apenas por empresas do arranjo, pequenas e do mesmo tamanho que elas, e pela Ford, para desempenhar atividades de fornecimento regular de insumos e componentes, etapas do processo produtivo (montagem e embalagem) e serviços especializados na produção (engenharia, manutenção, certificação, laboratoriais etc.). A Ford, grande empresa, por ser a âncora do arranjo, não é subcontratada para nenhuma atividade.

Com relação às atividades nas quais as empresas do arranjo atuam na condição de subcontratante, verificou-se que, na amostra, apenas uma microempresa é subcontratante de serviços especializados na produção, administrativos e comercialização supridos por outras MPEs do arranjo. Dentre as pequenas empresas, 66,7% subcontratam algum tipo de atividade. Esse percentual é dividido de acordo com a localização e tamanho da subcontratada, da seguinte maneira: 25% subcontratam de empresas médias e de uma grande empresa presente no arranjo, que presta serviços de logística, mas não fez parte da amostra; 8,3% de empresas de todos os portes, internas ao arranjo; 16,7% de MPEs externas; 8,3% de médias e grande empresas de fora do arranjo; e 8,3% subcontratam de MPEs de dentro e fora do arranjo.

Os dados referentes às subcontratantes do arranjo de médio porte e a Ford revelam que, dentre as primeiras, 77,8% realizam subcontratação para algum tipo de atividade e o fazem de empresas de dentro e fora do arranjo simultaneamente. A divisão desse percentual é a seguinte: 33,3% subcontratam exclusivamente de MPEs (dentro e fora do arranjo), 22,2% adquirem de médias e grandes empresas internas e externas ao arranjo, e, por último, 22,2% subcontratam de todos os portes, com localização interna e externa ao arranjo. É nesse ponto que se observa a grande dependência do arranjo em relação ao fornecimento de insumos, matérias-primas, peças e componentes de fontes externas: 57% das sistemistas de médio porte subcontratam empresas de fora do arranjo para o fornecimento de insumos e componentes e 43% dividem esse mesmo tipo de subcontratação entre empresas de dentro e fora do arranjo.

O que mais chama a atenção é que nenhuma das médias empresas tem apenas fornecedor interno ao arranjo para o suprimento de insumos e componentes. Outro ponto de dependência externa, ainda que em menor grau, refere-se aos serviços especializados na produção, principalmente de manutenção específica e consultoria técnica, para o qual um percentual considerável das empresas realiza externamente ao arranjo. Os dados levantados só indicam as empresas subcontratadas para o fornecimento regular dos serviços rotineiros e previstos nos contratos. A dependência é maior quando se consideram os serviços temporários, de emergência, de ocorrência irregular etc.

A Ford subcontrata MPEs e médias empresas, do arranjo produtivo, para a execução de atividades produtivas, tais como: fornecimento de componentes e módulos, etapas do processo produtivo (essencialmente montagem) e serviços especializados na produção (pintura, engenharia, manutenção, certificação, laboratoriais etc.). Além dessas, atividades não-produtivas, como serviços gerais (limpeza, refeições, transporte etc.), também são subcontratadas pela Ford junto às MPEs e médias empresas locais.

Um último comentário sobre os esforços inovativos no interior do arranjo: por se tratar de uma planta nova, o condomínio industrial já foi concebido dentro do mais avançado nível tecnológico utilizado atualmente na indústria automobilística. Robôs são empregados em atividades consideradas insalubres e/ou perigosas para o trabalho humano, bem como naquelas onde são requeridos elevados níveis de precisão (corte, solda e pintura). Esse forte conteúdo tecnológico é característico da moderna indústria automobilística e novas trajetórias a serem seguidas no interior do arranjo ficam subordinadas à iniciativa da Ford. Para boa parte das sistemistas resta acompanhar, ou pelo menos tentar acompanhar, os requisitos de qualificação de pessoal e as exigências tecnológicas da empresa âncora.

Considerações finais

O arranjo produtivo aqui examinado pode ser caracterizado como do tipo Centro-Radial (MARKUSEN, 1995). Um arranjo produtivo desse tipo caracteriza-se pela aglomeração de empresas fornecedoras e de outras que desempenham atividades correlatas, em torno de uma grande empresa – a empresa âncora – que costuma exercer, de fato, uma governança hierárquica devido ao seu maior peso econômico.

As dinâmicas produtivas, cooperativas e inovativas do arranjo dependem, basicamente, da atuação da Ford no papel de empresa âncora. O desengajamento da montadora das atividades rotineiras de montagem é um fato no arranjo produtivo da Bahia e segue uma tendência da indústria automotiva: redirecionamento para atividades de maior valor agregado (concepção de produto, gerenciamento de marcas, maior participação nos serviços financeiros e de pós-vendas). A cooperação só existe e é relevante onde a Ford atua como líder. O ritmo do processo inovativo é também determinado pela montadora. Todos os modelos produzidos em Camaçari foram inovações lideradas pela Ford em termos de aperfeiçoamentos significativos em um produto já existente – o Fiesta –, ou de lançamento de um produto genuinamente novo – o EcoSport. As sistemistas seguem indicações quanto às inovações que devem ser implementadas nos componentes por elas fornecidos.

O grande desafio para as empresas locais (principalmente MPEs), que desejam integrar redes de fornecedores em aglomerações Centro-Radiais, é alcançar capacitação tecnológica e inovativa, além de condições produtivas para atender às altas escalas exigidas pela empresa âncora. No caso local, as chances para que isso ocorra repousam no programa de adensamento da cadeia de fornecedores da indústria automobilística na Bahia. Ele pode viabilizar uma

expansão dessa rede de empresas em torno da Ford, abrindo, assim, num primeiro momento, oportunidades para que as MPEs se tornem fornecedoras de alguns produtos complementares, como pequenas peças metálicas, incluindo parafusos e componentes metálicos (fundidos e usinados); plásticas (injetadas e extrudadas) e de borracha; além de serviços de ferramentaria, manutenção e de segurança industrial (DESENBÁHIA, 2002).

O sucesso de tal programa requer uma ação conjunta entre Estado, órgãos de apoio públicos e privados, empresas e demais instituições, e esforços concentrados no sentido de diagnosticar a cadeia automotiva na Bahia e as demandas tecnológicas das empresas aqui instaladas e que possam vir a se instalar. Complementar a esse processo, é necessário identificar, também, a oferta tecnológica do Estado a partir do detalhamento da infra-estrutura científico-tecnológica existente.

As capacitações tecnológicas e produtivas exigidas em vários itens possíveis de serem fornecidos localmente, não são elevadas. Estaria faltando uma maior disseminação das reais possibilidades de concretização de tal encadeamento, até porque muitas empresas locais apresentariam os requisitos mínimos necessários para tal, e novas empresas poderiam surgir sem a necessidade de grandes investimentos e capacitações.

Uma sugestão apresentada seria a realização de estudos visando identificar a produção, as tecnologias requeridas, os mercados, os investimentos necessários e outros determinantes que balizariam as ações estratégicas de fomento, por parte do Estado, e de atuação e investimento, por parte das empresas. Tais estudos poderiam, por exemplo, mapear segmentos industriais já localizados na Bahia, que demandem insumos e componentes próximos aos adquiridos pela indústria automotiva. Muitas vezes, os processos produtivos desses insumos e componentes exigem apenas pequenas alterações para que os diversos segmentos demandantes possam ser atendidos. Nesse caso, os fornecedores desses itens teriam maiores escalas produtivas, algo que contribuiria para o adensamento desejado e poderia vir a se constituir num atrativo adicional para outros segmentos produtores de bens de consumo final virem para a Bahia, além de outras montadoras.

Pode-se concluir afirmando que os dois grandes pilares das estratégias da Ford que têm garantido, à montadora multinacional, competitividade e sucesso no seu empreendimento instalado na Bahia, a despeito de todas as desvantagens de ser um espaço periférico, são as inovações e o alto conteúdo tecnológico do seu produto, de um lado, e a governança que exerce do empreendimento, do outro. De maneira que consegue alcançar a eficiência organizacional, a

produtiva e a tecnológica, exigidas num mercado extremamente competitivo como a indústria automobilística.

Referências

BAPTISTA, M. *A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas, 1997.

CAMPOS, R. R. (Coord.). Projeto de pesquisa: micro e pequenas empresas em Arranjos Produtivos Locais. In: SEMINÁRIO. *Micro e pequenas empresas em Arranjos Produtivos Locais*. Florianópolis-SC: UFSC/SEBRAE/FEPESE, p. 10-19, 2002.

CASSIOLATO, J. E. et al. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Nota Técnica 27 – Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, dez. 2000.

DESENBAHIA. *Fornecedores da Ford: uma avaliação preliminar das oportunidades de investimento na Bahia*. Estudo Setorial 01/02. Salvador, set. 2002.

FERRAZ, J. C. et al. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FERREIRA JR., H. M. Estratégia competitiva e impacto local: a indústria automobilística na Bahia. *Nexus Econômicos*, Salvador, v. 2, n. 2, 2000.

FIANI, R. Teorias dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). *Economia industrial – fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campos, 2002.

GUERRA, O. F.; GONZALEZ, P. *25 anos de evolução econômica da Bahia*. Salvador: Deloitte Touche Tohmatsu, 2002.

JETIN, B. A América Latina e o Brasil nas estratégias de internacionalização das firmas automobilísticas. *Nexus Econômicos*, Salvador, v. 2, n. 2, 2000.

LE MOS, M. B. et al. *Arranjo Produtivo da Rede Fiat de Fornecedores*. Nota Técnica 17 do Programa Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.

LUNG, Y. Os mercados emergentes do automóvel na década de 90 – motivações e limitações. *Nexus Econômicos*, Salvador, v. 2, n. 1, 2000.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Revista Nova Economia*: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 1995.

MERCÊS, R. F.; GUERRA, O. F. *Inovação, cooperação e governança no Arranjo Produtivo da Ford Nordeste*. Texto apresentado no Seminário Perspectivas e Políticas para Arranjos e Sistemas de Inovação e Aprendizado na América Latina. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, set. 2004. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>.

MERCÊS, R. F.; GUERRA, O. F. *MPES no Arranjo Produtivo da Ford Nordeste/Ba*. Artigo integrante do Programa de Pesquisa - MPES em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Florianópolis: UFSC, 2002 – 2004.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic chance*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1982.

PAVITT, K. Sectorial patterns of technical chance: towards a taxonomy and theory. *Research Policy*, North Holland, v. 13, 1984.

POSSAS, M. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neoschumpeteriana. In: AMADEO, E. (Org.). *Ensaio sobre Economia Política Moderna: Teoria e História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Marco Zero, 1989.

POSSAS, M. L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial – implicações para o Brasil. In: CASTRO, A. B. et al. (Org.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira*: discutindo mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

SEBRAE NACIONAL. Projeto de Pesquisa: Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais. Pesquisa de Campo. Brasília: UFSC/SEBRAE/FEPESE, 2004.

SEI. Desempenho Econômico da Bahia. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 123, ago. 2004.

TEIXEIRA, F.; VASCONCELOS, N. Mudanças estruturais e inovações organizacionais na indústria automotiva. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 66, 1999.

TEIXEIRA, F.; VASCONCELOS, N. Reestruturação produtiva, organização do trabalho e emprego na cadeia automobilística brasileira. *Nexus Econômicos*, Salvador, v. 2, n. 1, 2000.

UFSC/SEBRAE. *Termo de Referência*. Programa de Pesquisa - Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Florianópolis: UFSC, 2002.

VARGAS, M. A. *Aspectos conceituais e metodológicos na análise de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais*. Nota Técnica 1 do Programa de Pesquisa sobre Micro e Pequenas Empresas em Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Florianópolis: UFSC, 2002.

4 | CRUZEIROS MARÍTIMOS E LAZER NÁUTICO: NOVAS OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA O TURISMO BAIANO

Marcus Alban*

Resumo

Partindo de uma breve análise da evolução espacial do turismo baiano, o trabalho analisa as oportunidades e os desafios colocados pelas novas dinâmicas engendradas com a retomada dos cruzeiros marítimos no país e a redescoberta do lazer náutico no estado. A análise, num formato de *policy paper*, centra-se, sobretudo, no processo de reincorporação e dinamização da Baía de Todos os Santos.

Palavras-chave: Cruzeiros Marítimos. Lazer Náutico. Bahia.

Abstract

The paper presents a brief review of the territorial evolution of tourism activities in the state of Bahia and analyzes the opportunities and challenges brought about by the recovery of seacruises in the country coupled with the opening up of nautical leisure opportunities in the state of Bahia. The analysis follows a policy paper format and it focuses mainly on the insertion of "Todos os Santos" Bay into a new economic dynamics.

Key words: Cruises. Nautical Leisure. Bahia.

Navegar é preciso
Fernando Pessoa

*Professor do NPGA-UFBA, Doutor em Economia, IPE-USP. E-mail: alban@uol.com.br

Introdução

Com a colonização portuguesa e a economia agro-exportadora da cana de açúcar, o estado da Bahia se desenvolveu a partir do Recôncavo, que se interarticulava com a Cidade do Salvador e seu porto na Baía de Todos os Santos. Essa dinâmica geo-econômica permaneceu dominante até meados do século passado, criando uma rica cultura baiana, repleta de saveiros e habilidades náuticas. Nos anos de 1950, com o advento da industrialização moderna, tudo isso começa a mudar.

De fato, com a criação da RLAM – Refinaria Landulpho Alves de Mataripe, na década de 1950, e, nas décadas seguintes, do CIA – Centro Industrial de Aratu (1960) e do COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari (1970), a Bahia viveu uma intensa reconfiguração. Se industrializando e urbanizando-se aceleradamente e, por causa disso, articulando-se por rodovias ao Centro-Sul do país, a Bahia abandona a Baía que, em grande medida, passa a servir apenas como base portuária da indústria.

Nesse contexto, os saveiros e a cultura náutica baiana, bem como todo o Recôncavo, entram em estagnação.¹ O que prospera é a economia urbana da RMS - Região Metropolitana do Salvador, notadamente em seu vetor norte, polarizado pelo COPEC. Dessa maneira, paralelamente à queda da atividade comercial e imobiliária na Cidade Baixa e no Centro Histórico, surgem o Iguatemi, a Paralela, os bairros de classe média da Pituba, Itaigara e Caminho das Árvores e, mais recentemente, os inúmeros condomínios residenciais de Lauro de Freitas.

Com a força desse processo, também o desenvolvimento turístico desloca-se para o vetor norte da RMS. Como se sabe, a tentativa de desenvolver o turismo no Recôncavo, através da implantação do sistema ferry-boat, mostrou-se completamente equivocada. Assim, à exceção do Club Med, a grande infra-estrutura hoteleira, partindo do complexo Ondina – Rio Vermelho, avançou, ao longo das últimas décadas, em direção a Itapuaã, Itacimirim, Praia do Forte e, finalmente, Saúpe.

Como se observa, em quase todos os sentidos a Bahia virou as costas para a Baía de Todos os Santos e o Recôncavo. Essa certamente não foi uma boa opção geo-econômica para o estado. Em termos sociais, a estagnação do Recôncavo levou a um crescimento demográfico da RMS muito acelerado. Nesse sentido, mesmo com o grande dinamismo urbano-industrial, não se conseguiu evitar o inchamento de Salvador e seu entorno, o que levou, e leva, a problemas crescentes de desemprego, favelização e exclusão social.

¹ Para uma análise mais aprofundada da emergência e decadência socioeconômica do Recôncavo, estruturada pelos saveiros, ver Zacarias (2001).

Em termos econômicos, por outro lado, o abandono da Baía de Todos os Santos equivaleria a abandonar o grande patrimônio ecoturístico do estado, berçário de boa parte de sua riqueza cultural. Sucede que praias bonitas e de águas quentes, como as do litoral Norte baiano, existem em todo o Nordeste. O grande diferencial turístico da Bahia é, sem dúvida, a bela Baía de Todos Santos e a cultura que ela gera no seu Recôncavo. Ao abandoná-la, perdeu-se a chance de se desenvolver um produto turístico bem mais exclusivo e, claro, com um potencial de mercado muito superior.

Felizmente essa não foi uma perda definitiva: a Baía de Todos os Santos continua onde sempre esteve, majestosa como sempre. De outro lado, nos últimos anos, uma série de ações e empreendimentos, públicos e privados, começam a resgatá-la do seu abandono. Referimo-nos aqui às ações da Bahiatursa e de vários operadores turísticos que tentam inserir a Bahia na importante indústria de cruzeiros marítimos, que começa a se desenvolver no litoral brasileiro, bem como a empreendimentos como a Bahia Marina e o Centro Náutico da Bahia que, de maneiras diversas, buscam o desenvolvimento do lazer náutico no estado.

Em que pese a importância dessas ações e empreendimentos, deve-se ressaltar que o potencial de desenvolvimento é muito superior ao que foi realizado. Ou seja, mesmo considerando-se apenas esses dois segmentos, ainda existe um enorme desafio a ser vencido até a efetiva reinserção da Baía de Todos os Santos e seu Recôncavo (Mapa 1) no processo de desenvolvimento da Bahia.

MAPA 1 - BAÍA DE TODOS OS SANTOS E SEU RECÔNCAVO



Fonte: Extraído de Lídia Santana (2001, p. 11).

Com essa perspectiva maior, o presente trabalho, desenvolvido a partir do seminário Cruzeiro Marítimo e Turismo Náutico – promovido em 2002 pela Superintendência dos Transportes da SEINFRA, em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento do Turismo da SCT e a Diretoria de Desenvolvimento e Intercâmbio da FLEM –, analisa a evolução desses segmentos no Brasil e no mundo, apresentando e sistematizando as oportunidades e desafios que se colocam para os mesmos no desenvolvimento da Baía de Todos os Santos, bem como de todo o litoral baiano.

A indústria de cruzeiros marítimos

A evolução no mundo

Em linhas gerais, pode-se dizer que a indústria de cruzeiros marítimos se confunde com o próprio nascimento do turismo. Ela, contudo, era restrita a uma elite de privilegiados que podia fazer longas e caríssimas viagens para passar temporadas no estrangeiro. Os navios, nesses casos, eram pouco mais que um confortável meio de transporte. Com a massificação do turismo, através da aviação no pós-guerra, o turismo marítimo passou por uma profunda reconfiguração.

De fato, já não bastava aos operadores marítimos transportar os passageiros. Isso podia ser feito com muito maior comodidade e eficiência pelos aviões. Era preciso ir além, o que foi feito com a incorporação do entretenimento à viagem. Assim, em certa medida, transformou-se a viagem marítima na própria atração turística. Com essa mutação, os navios se tornaram *fun-ships* e os percursos se tornaram mais curtos – e, conseqüentemente, mais baratos –, podendo ocorrer, inclusive, circuitos fechados, onde o navio parte e, após algumas escalas e pernoites, retorna ao mesmo porto.

Esse processo de desenvolvimento irá exigir a conformação de uma nova infraestrutura portuária, voltada exclusivamente para o setor. Em quase todo o mundo isso ocorre a partir dos anos 1980, com a recuperação dos antigos portos urbanos de carga geral. Sucede que, com o advento do contêiner, e toda a revolução tecnológica dele decorrente, esses portos haviam perdido, em grande medida, a razão de ser.

Possibilitando a padronização da carga geral, os contêineres levaram ao desenvolvimento de grandes equipamentos de movimentação de carga e imensos navios porta-contêineres. Com eles, não só se desenvolveram os megaportos concentradores, os chamados *hub ports*, como se ampliaram, em muito, as exigências mínimas de qualquer porto moderno. Assim, se antes o normal eram calados de 8 m a 9 m, hoje não mais se admite calados inferiores a 12 m, sendo que o ideal são 14,5 m. Da mesma forma, a existência de expressivas

áreas portuárias e retroportuárias tornou-se uma condição *sine qua non* para o funcionamento de qualquer porto.²

Essas exigências, como não poderia deixar de ser, ao mesmo tempo em que criou novos portos, inviabilizou, total ou parcialmente, uma série de portos mais antigos, especialmente aqueles localizados nos centros de grandes cidades portuárias. Com pequenos calados, e estrangulados pelas próprias cidades, esses portos não tinham como se modernizar, e foram sendo desativados, estagnando os centros (que se tornaram velhos) das belas regiões portuárias urbanas.

Naturalmente, é a indústria de cruzeiros marítimos que irá possibilitar, e exigir, a recuperação e reconfiguração desses antigos portos e zonas portuárias urbanas. Em razão dos navios de cruzeiro, na grande maioria dos casos, não exigirem mais do que 9 m de calado, são ideais para esses portos. De outro lado, essa indústria não necessita de nenhuma área portuária extensa e, muito menos, retroportuária. Os antigos armazéns portuários, portanto, desde que reestruturados e adaptados às novas funções, são mais do que suficientes. As zonas portuárias, por fim, recuperadas e reconfiguradas para o consumo e o lazer, são um forte atrativo para qualquer tipo de turismo.

Como se observa, não é por acaso que, nas últimas décadas, com a consolidação da indústria de cruzeiros marítimos, inúmeros portos e zonas portuárias antigas tenham passado por intensos processos de reconfiguração. Esse é o caso, por exemplo, de Gênova na Itália, Montreal no Canadá e, possivelmente o mais emblemático, Barcelona na Espanha.

Deve-se ter claro que não se trata de um fenômeno de mero aproveitamento dos recursos ociosos do sistema portuário. Por sua praticidade e adequação a várias faixas etárias, a indústria de cruzeiros marítimos é um dos setores mais dinâmicos da atualidade. Como observam Saab e Ribeiro,

as viagens de cruzeiros marítimos encontram-se em pleno crescimento no mundo, estimuladas, em parte, pelo aumento de demanda por lazer dos últimos anos. Atualmente, 223 navios de cruzeiros realizam o transporte de 6 milhões de pessoas, em todo o mundo, movimentando cerca de US\$ 38 bilhões anuais. Estima-se que até 2005 serão construídos mais 48 novos navios para cruzeiros marítimos, transportando, em média, 2.700 passageiros, por navio (SAAB; RIBEIRO, 2000, p. 1).

O grande líder desse mercado no mundo é a região do Caribe/Bahamas, com 51% de participação, seguido de longe pela Europa e o Mediterrâneo, com 15% (Tabela

² Análises mais aprofundadas do processo de containerização e seus desdobramentos podem ser encontradas em Lima e Velasco (1999) e Mueller (1995).

1)³. Essa incrível liderança do Caribe se explica pela boa condição climática e riqueza cultural da região, associadas à proximidade do grande mercado emissor americano, além de contar com infra-estrutura especializada para a atividade. O Caribe, entretanto, assim como o Mediterrâneo, já apresenta claros sinais de saturação. No verão de 2002, por exemplo, em ambas as regiões, os navios operaram com uma ociosidade média em torno de 30%. Nesse sentido, para se manter a elevada taxa de crescimento do setor – cerca de 9,8% a.a. nos anos recentes – novas rotas e regiões, como as existentes em países tropicais, devem se incorporar.

TABELA 1
CRUZEIROS MARÍTIMOS – ESTRUTURA DE MERCADOS,
ANOS 1990

Regiões	Fatia de Mercado (%)
Caribe Bahamas	51,0
Europa e Mediterrâneo	15,0
Alaska	7,5
Costa Pacífica do México	6,8
Costa Oeste dos EUA	4,9
Panamá	2,8
Canal do Panamá	2,8
Inglaterra	2,2
Bermudas	1,8
Outras Regiões	5,2

Fonte: CLIA - Cruise Lines International Association (Saab; Ribeiro, 2000).

Percebendo o *boom* dos cruzeiros marítimos, a EMBRATUR, já nos anos 90, preparou uma emenda constitucional propondo a liberação da cabotagem para embarcações de turismo de todas as nacionalidades: aprovada em 16 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional n. 7 permitiu um acelerado deslanche da indústria no país, graças ao uso de parte da frota internacional que, no inverno do hemisfério norte, desloca-se para o litoral brasileiro em busca do verão (Tabela 2).

TABELA 2
EVOLUÇÃO DO TURISMO MARÍTIMO NO BRASIL – 1997 / 2000

Estações	1997/1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001
Número de Navios	18	25	35	105
Número de Escalas	154	299	323	342
Passageiros Embarcados	16.200	Nd	41.809	54.343
Passageiros Desembarcados	Nd	Nd	44.879	58.070
Passageiros em Trânsito	Nd	Nd	128.135	170.851

Fonte: Departamento de Portos – Ministério dos Transportes.

Obs.: Nd – não disponível.

³ Ainda segundo Saab e Ribeiro, “no Caribe e na Flórida há 26 embarcações de grande porte em operação, que transportam mais de 33 mil passageiros em cruzeiros de 7 a 10 dias, em média, gerando empregos diretos para 15 mil pessoas” (2000, p. 2).

Em que pese esse acelerado deslanche, deve-se ter claro que o Brasil ainda está engatinhando nessa indústria. De fato, se somamos todas as escalas realizadas no país, mal se ultrapassa o desempenho de cidades como Marselha, na Europa, e não se chega sequer a um décimo do desempenho de Miami, nos EUA – 4.000 escalas/ano (FREITAS, 2001, p. 4). O desenvolvimento do setor, por outro lado, não pode continuar se baseando apenas na assimetria das estações climáticas com o hemisfério sul e nas belezas e riquezas naturais e culturais. Esses atributos são importantes, foram fundamentais para o deslanche, mas não asseguram o desenvolvimento.

Passados esses primeiros anos, para consolidar o desenvolvimento dessa indústria é preciso, agora, avançar com a construção de uma adequada infra-estrutura portuária. Como no restante do mundo não basta ter portos em cidades turísticas costeiras: é preciso ter também terminais de cruzeiros marítimos especializados, que garantam, não só um eficiente e confortável embarque e desembarque, como ofereçam ao turista um amplo leque de serviços em terra – inclusive serviços de receptivo. Conforme observa Ericksom Lima (1999), do BNDES, um terminal especializado deve possuir, ao menos:

- capacidade para receber navios de 200 m a 300 m de comprimento, com 20 m a 35 m de largura e 9 m de calado;
- plataformas exclusivas de embarque e desembarque de passageiros;
- instalações para a recepção e o atendimento do turista (registros de entrada e saída, alfândega etc., ou seja, funções similares às realizadas nos aeroportos);
- instalações para os agentes públicos ou privados relacionados ao turismo (estado, prefeituras, autoridades federais, agências de turismo etc.);
- instalações para a prestação de serviços de transportes dos turistas para visitas locais (táxis, ônibus, trens turísticos etc.); e
- instalações para os prestadores de serviços de limpeza e abastecimento de navios, tratamento e disposição de resíduos etc.

Deve-se notar que esses terminais especializados são importantes não apenas para dar celeridade à recepção e emissão dos turistas, como, também, para possibilitar, via gastos em terra, uma maior internalização de receita na economia local. Como seria de se esperar, a maioria dos portos das cidades turísticas da costa brasileira estão ainda muito distantes desse padrão mínimo. Quase sempre são velhos portos públicos de carga geral, onde tudo, ou quase tudo, é improvisado. Já existem, porém, expressivos projetos em instalação nos portos

de Rio de Janeiro, Santos, Itajaí, Recife e Manaus, além de empreendimentos menores, como os de Búzios, Portobelo, Cabo Frio e Jurerê. Outros projetos menores também estão previstos para Parati, Angra dos Reis e Ilha do Mel (Portal do Paraná).

De uma maneira geral, esses empreendimentos nos portos públicos das cidades turísticas são efetivados por associações privadas que, em concorrência pública, ganham o direito de implantar e explorar o terminal. Essa opção pelo setor privado não tem impedido, contudo, a ocorrência de erros comprometedores do resultado final: assim, por exemplo, no porto de Santos, o terminal foi construído junto a um cais de apenas 4 m de calado; já no porto de Recife a localização não considerou a necessidade de uma ampla bacia de manobras.⁴

Além da infra-estrutura, um outro problema importante para o avanço da indústria de cruzeiros marítimos no país é a ausência de um marco regulatório adequado ao setor. O marco existente ainda é muito voltado para o controle alfandegário e de fluxos migratórios: existem verdadeiros absurdos, como o dos cruzeiros internacionais, de longo curso, onde os passageiros e tripulantes são obrigados, em cada escala, passarem por inspeções de Polícia Federal, Receita Federal, Vigilância Sanitária, Capitania dos Portos, Ministério do Trabalho e Guarda Portuária. E, também, ainda não existe, por outro lado, um padrão tarifário único para o conjunto dos portos brasileiros.

Problemas como esses têm impedido que armadores importantes relutem, ou mesmo desistam, de operar no mercado brasileiro. Na última Seatrade, por exemplo, foi noticiado que a Royal Caribbean não vinha mais ao país pela ausência de regras claras no jogo. Esses problemas, espera-se, devem ser resolvidos em breve em função de ações como a criação do PROHAGE – Programa de Harmonização dos Agentes Portuários, coordenado pelo Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, bem como pela criação da Associação Brasileira dos Terminais de Cruzeiros Marítimos – Brasilcruise.⁵

⁴ Um outro exemplo é o projeto do porto do Pará, onde os antigos armazéns foram transformados num moderno centro turístico de cultura e lazer – o Estação das Docas. O único problema é que, por limitações do cais, não existe a possibilidade de recepção dos cruzeiros marítimos.

⁵ A Brasilcruise é uma associação de operadores privados dos terminais de cruzeiros marítimos no país, que tem por objetivos representar o setor junto ao Governo, subsidiando a elaboração de um moderno marco regulatório; representar o setor junto às companhias de navegação divulgando o produto Brasil no exterior; e desenvolver normas e padrões de projeto, utilização e tarifação dos terminais, visando a conformação de estruturas competitivas e o fortalecimento das economias locais.

Oportunidades e impasses da Bahia

Se o potencial da indústria de cruzeiros marítimos é imenso no Brasil, ele é ainda maior na Região Nordeste. Possuindo águas mais quentes, um verão mais longo, além de grandes riquezas e belezas culturais e naturais, o Nordeste, que apresenta ainda maior proximidade dos mercados centrais, tem tudo para ser o principal mercado do setor no País. Com essa percepção, os estados de Ceará e Pernambuco já partiram para a reconfiguração de seus antigos portos de carga geral, nas respectivas capitais, visando a implantação de modernos terminais de cruzeiros marítimos.

Em que pese essa saída na frente, de Ceará e Pernambuco, a Bahia é, certamente, o estado que apresenta as melhores condições para ser o carro-chefe do setor no Nordeste, e em todo o país. Possuindo o litoral mais extenso – cerca de 1.200 km – e central da costa brasileira, onde se localizam Salvador, a Baía de Todos os Santos, a Baía de Camamu, Ilhéus e também Porto Seguro, a Bahia é imbatível como polarizadora potencial dessa indústria. Não é por acaso, portanto, que mesmo sem ter efetivado nenhuma ação mais concreta no sentido de implantar modernos terminais em seus portos, a Bahia vem obtendo excelentes desempenhos nesses primeiros anos de deslanche da indústria (Tabela 3).

Deve-se ter claro, no entanto, que essas vantagens competitivas detidas pela Bahia são importantes, mas não são tudo. De fato, se o governo baiano continuar parado assistindo aos outros estados avançarem com seus terminais, não haverá como sustentar a centralidade da Bahia. De outro lado, é importante perceber que ser o estado polarizador da indústria não implica apenas maiores escalas nos portos baianos. Sucede que, ao assumir o papel de principal origem e destino dos cruzeiros marítimos brasileiros, a Bahia, através do porto de Salvador, transforma-se também no grande supridor de serviços de manutenção e insumos e recursos – humanos, inclusive – para o trabalho e o consumo em alto mar.

Como se observa, assumindo a centralidade dessa indústria no país, a Bahia assegura para si toda a estrutura de suporte e abastecimento dos navios, geradora de uma renda em torno de 15% do faturamento do setor, além de alguns milhares de empregos.⁶ Paralelamente, assegura também transbordamentos

⁶ Analisando a indústria no Caribe e na Flórida, Lima observa que: “Além dos empregos nas embarcações e nos pontos de atracação - ilhas privativas, ancoradouros especiais, bares, restaurantes, *shopping centers* etc. -, existe toda uma indústria de suporte à atividade, gerando ainda mais empregos e renda, a exemplo do suprimento de alimentação, de têxteis e de mobiliário. A título de exemplo, podem-se citar alguns dados de consumo de víveres no navio *Grand Princess*, o maior do mundo (300 m de comprimento, 50 m de largura e 8,5 m de calado): 480 kg de bananas, 100 kg de sal, 160 kg de cenouras, 800 kg de filé mignon, 450 kg de sorvetes e 400 ostras, entre outros, são consumidos diariamente pelos seus 2.600 passageiros e 1.100 tripulantes” (LIMA, 1999, p. 22).

para o turismo convencional – ou seja, não marítimo – que tende a se expandir com os viajantes que optam por pacotes conjuntos, chegando dias antes, ou partindo dias depois do cruzeiro. É fundamental, portanto, que a Bahia comece a se preocupar seriamente com a implantação de modernos terminais em seus portos, notadamente no porto de Salvador, que tem tudo para se transformar no grande *hub port* dos cruzeiros marítimos no país.

TABELA 3
ESCALAS DOS PORTOS BRASILEIROS 1999 - 2001

Portos	1999/2000	%	2000/2001	%
Manaus	8	2,5	24	7,0
Paritins	8	2,5	3	0,9
Belém	15	4,7	6	1,8
Santarém	22	6,8	30	8,8
Norte	53	16,5	63	18,4
São Luiz	0	0,0	0	0,0
Fortaleza	13	4,0	17	5,0
Natal	12	3,7	9	2,6
Cabedelo	0	0,0	2	0,6
Fern. de Noronha	0	0,0	14	4,1
Recife	24	7,5	29	8,5
Maceió	13	4,0	20	5,8
Aracajú	0	0,0	0	0,0
Salvador	55	17,1	54	15,8
Ilhéus	7	2,2	5	1,5
Nordeste	124	38,5	150	43,9
Vitória	14	4,3	6	1,8
Rio de Janeiro	73	22,7	60	17,5
São Sebastião	9	2,8	5	1,5
Santos	33	10,2	54	15,8
Sudeste	129	40,1	125	36,5
Paranaguá	12	3,7	3	0,9
S. Franc. do Sul	1	0,3	0	0,0
Itajaí	2	0,6	1	0,3
Rio Grande	1	0,3	0	0,0
Sul	16	5,0	4	1,2
Total	322	100,0	342	100,0

Fonte: Departamento de Portos - Ministério dos Transportes.

A necessária implantação de um moderno terminal de cruzeiros no porto de Salvador não é algo que tenha passado ao largo das preocupações da Companhia de Docas do estado da Bahia – CODEBA. Com os berços de cais da maioria dos armazéns do porto apresentando calados em torno de 8 a 9 metros, essa é uma opção bastante natural para o desenvolvimento do porto. Nesse sentido, em conjunto com a Prefeitura do Salvador, e dentro do Programa de Revitalização de Áreas Portuárias – REVAP, do Ministério dos Transportes, já

se desenvolveu o anteprojeto de um terminal de cruzeiros, associado a um complexo de cultura e lazer, que se implantaria nos nove primeiros armazéns. Essas idéias, contudo, até o momento, não saíram do papel.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a CODEBA continua vendo o porto de Salvador como um porto essencialmente de cargas. Desse modo, argumentando que os armazéns estão todos cheios – o que não precisaria ser verdade, caso se adotasse uma logística mais eficiente – condiciona-se a implantação do terminal de cruzeiros à expansão dos terminais de contêineres. Nesse contexto, a Prefeitura do Salvador não tem outra alternativa senão permanecer em compasso de espera e, a CODEBA, por sua vez, limita-se a improvisar um terminal de passageiros em um dos seus velhos prédios administrativos.

Claro que com uma dinâmica dessa natureza a Bahia jamais assumirá a centralidade da indústria de cruzeiros marítimos no Brasil. O anteprojeto proposto, por outro lado, também não resolve a questão. Segundo vários analistas, ele é muito acanhado para o imenso potencial da Bahia, e de Salvador, além de pouco integrado com as, não menos imensas, possibilidades do lazer náutico na Baía de Todos os Santos. Se isso é verdade, deve-se buscar urgentemente uma solução mais adequada para o porto de Salvador, o que poderia se dar através de um grande concurso internacional de idéias e projetos para a área do porto e seu entorno.

A indústria do lazer náutico

A evolução no mundo⁷

Com o advento da navegação a vapor, a prática da navegação à vela, no século XVIII e XIX, foi se restringindo ao iatismo esportivo, praticado em grandes veleiros de até 143 pés. Naturalmente, era um esporte de nobres ou grandes magnatas. No século XX, porém, inovações tecnológicas diversas levaram a uma redução dos barcos, e dos custos de fabricação, possibilitando a ampliação do setor. O ápice desse processo se dará na década de 1950, quando, com a introdução da fibra de vidro, o lazer náutico, em vários países do mundo, transforma-se num fenômeno de massas de grande importância econômica.

Com um faturamento global da ordem de US\$ 40 bilhões/ano, o lazer náutico equivale a outras grandes indústrias do lazer, como a dos cruzeiros marítimos,

⁷ Em toda a análise desenvolvida neste item e no próximo, salvo referência em contrário, segue-se sempre o excelente trabalho de Ernani Coelho Neto (1999).

anteriormente analisada, e a de CD's e fitas de vídeo. Supera em muito, por outro lado, a magnitude do setor de parques de diversões, estimado em US\$ 16 bilhões/ano. Em linhas gerais, o lazer náutico engloba práticas de recreação aquática como o remo, o iatismo, a canoagem, o mergulho, a pesca, o cruzeirismo e a motonáutica. Como a prática dessas atividades quase sempre se efetiva através de barcos, o lazer náutico, à exceção da compra direta de serviços de recreação náutica, engendra, naturalmente, a compra ou aluguel de barcos.

Com a possibilidade da compra direta dos serviços, o lazer náutico, observa Coelho Neto, além de gerar sua própria receita, também

afeta positivamente o turismo, diversificando a estrutura de lazer da região e aumentando a atratividade do destino, tanto para visitantes que viajam de barco, quanto para os que utilizam outros meios de transportes. Os impactos alcançam segmentos da hotelaria, restauração e, ainda, aluguel de embarcações de passeios e outros (COELHO NETO, 1999, p. 30).

Importante notar, por outro lado, que a indústria do lazer náutico não se resume apenas às atividades de lazer propriamente ditas e às estruturas mais diretamente ligadas a estas, como as marinas. Ocorre que a produção e a utilização de barcos engendra um complexo produtivo muito mais amplo, estruturado em quatro setores. Voltando a Coelho Neto:

A coluna vertebral do ramo é formada pela indústria e o comércio de embarcações de recreio e esportes náuticos, são lanchas, veleiros, *jet-skis*, infláveis, caiaques, pranchas, botes a remo e outros tipos de barcos. Desse setor derivam os segmentos que produzem e distribuem equipamentos e acessórios para embarcações: motores de centro e de popa, mastros, retrancas e perfis metálicos, acessórios eletrônicos, velame, âncoras, hélices etc. Outros dois setores são formados pela indústria e o comércio de artigos para cais e amarração, equipamentos para marinas, vestuário para navegação, material de manutenção e limpeza e pelos serviços associados à prática do lazer náutico: da arquitetura naval aos cursos de habilitação para navegação, da corretagem de embarcações à atracação, guarda e manutenção em marinas e clubes náuticos (COELHO NETO, 1999, p. 40).⁸

Analisando-se a distribuição da indústria no mundo, nota-se que a mesma é ainda fortemente concentrada nos países mais desenvolvidos, com os Estados Unidos dominando metade do mercado global (Tabela 4). Logo em seguida vem a Europa, com um quarto do mercado, e a Ásia, com um décimo. Toda a América do Sul, por fim, participa com apenas 4% do mercado, o que reflete um viés ainda muito elitista – menos de um barco para cada 500 pessoas – e, ao mesmo tempo, um grande potencial de crescimento na região.

⁸ Análise desenvolvida pelo autor com base em Almeida e Coelho Neto (1998).

TABELA 4
ESTRUTURA APROXIMADA DO MERCADO GLOBAL DE EMBARCAÇÕES DE LAZER,
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS CONEXOS – 1995

Mercado	US\$ Bilhões	%
Estados Unidos	17,5	50,0
Canadá	0,7	2,0
União Européia / países escandinavos	8,75	25,0
Ásia	3,5	10,0
América do Sul	1,4	4,0
Outros	3,15	9,0

Fonte: extraído de Almeida e Coelho Neto (1998, p. 84).

A estrutura do mercado brasileiro

Embora representando uma fatia ainda muito pequena do mercado mundial, o lazer náutico vem se desenvolvendo de maneira expressiva no Brasil. Estimativas realizadas por volta de 1998, indicam que os segmentos de produção e comercialização de embarcações e motores, juntamente com os negócios nas áreas de pesca e mergulho, já representavam um montante da ordem de US\$ 900 milhões/ ano. Desse modo, o lazer náutico já supera, no país, outros segmentos importantes da indústria do entretenimento, como os das salas de cinema e dos parques de diversões.⁹

A exemplo do que acontece no mundo, o lazer náutico também não se distribui no Brasil de maneira homogênea. Conforme se observa na Tabela 5, a Região Sudeste detém mais da metade das embarcações de lazer registradas nas Capitânicas dos Portos. Deve-se observar que essa concentração supera em muito a concentração de renda no país. O Nordeste, por outro lado, embora possuindo um extenso litoral de águas calmas e quentes, detém apenas 5,6% das embarcações. Considerando-se que o Nordeste detém cerca de 12% do mercado de automóveis zero km no país, esse é, sem dúvida, um número muito pequeno.¹⁰

Naturalmente, tanto a alta participação do Sudeste quanto a baixa participação do Nordeste estão associadas a uma distribuição da infra-estrutura de apoio também muito pouco homogênea. De fato, a grande maioria das marinas e garagens náuticas existentes no litoral brasileiro – especialmente aquelas de maior porte e qualidade – encontra-se concentrada no eixo Rio-São Paulo. Assim, de pouco

⁹ O faturamento das salas de cinema no país foi da ordem de US\$ 300 milhões em 1995, e o da indústria de parques de diversões, em 1997, de US\$ 250 milhões – [Coelho Neto, 1999, p. 53, com base em Pivetta e Caldas (1996) e Moraes e Gasperin (1998)].

¹⁰ Em tese, todo proprietário de um carro 0 km detém condições financeiras de possuir um pequeno barco.

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE EMBARCAÇÕES DE RECREIO POR REGIÃO - 1995

Região	Até 16'	> 16' < 32'	> 33' < 65'	> 65'	Total
Sudeste	60,82	53,35	71,20	49,19	57,82
Centro-Oeste	19,07	20,29	2,38	5,69	18,86
Sul	12,69	18,43	7,95	10,57	15,11
Nordeste	5,48	5,67	6,25	15,45	5,62
Norte	1,94	2,26	12,22	19,10	2,59
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Diretoria de Portos e Costas – DPC.

adianta ao Nordeste ter um extenso litoral de águas quentes. Sem infra-estrutura de apoio, não há como expandir a frota de barcos e o lazer náutico na região.

Os anos 90, com a expansão da frota estimulada pelo sucesso do Plano Real, marcaram um novo ciclo de investimentos na infra-estrutura de apoio. Como era de se esperar, observa Coelho Neto, “a maior parte dos novos investimentos se dirigiram (...) para o eixo costeiro Sul – Sudeste. Contudo, novas e modernas marinhas começaram a surgir [também] em outros pontos do país, como nos estados do Nordeste” (1999, p. 44). Esse, como se verá a seguir, é justamente o caso da Bahia.

Os primeiros passos na Bahia

O lazer náutico não chega a ser uma novidade na Baía de Todos os Santos. De fato, desde o final do Século XIX, já eram comuns as regatas – em barcos a remo – na Enseada dos Tainheiros. O late Clube da Bahia, por sua vez, foi fundado em 1935, juntamente com um pequeno estaleiro, sendo o responsável pela organização de várias regatas a vela. Esses feitos e ações, contudo, não foram suficientes para o desenvolvimento de uma estrutura de lazer náutico à altura do potencial da Baía de Todos os Santos e todo o litoral baiano.

Por seu clima, centralidade e extensão, além de várias áreas naturalmente abrigadas, dentre elas as grandes baías de Todos os Santos e a de Camamu, a Bahia possui condições verdadeiramente ideais para o desenvolvimento do lazer náutico. Analisando a Baía de Todos os Santos, com base em Kutney (1997), Coelho Neto observa que se trata da “região com o maior potencial para o turismo náutico do Brasil. Ao todo, são 1.300 km² de plano d’água, ao que se somam áreas correspondentes às pequenas baías do Iguape e Aratu e as zonas navegáveis dos rios Paraguaçu, Jaguaripe e Dona. Os ventos variam de fracos a moderados e as correntes de maré não oferecem maiores riscos para a navegação, situando-se, em média, no intervalo de um a dois nós. A

preamar é pouco intensa, na casa de 1,8 m, em média. Um ambiente adequado para a prática de quase todas as modalidades de recreação náutica, desde os esportes de praia até a navegação a vela e motor” (1999, p. 63).¹¹

Em que pese todo esse potencial, o lazer náutico na Bahia é ainda muito pouco desenvolvido. Sua frota de barcos de recreação, por exemplo, não chega a 3% da frota nacional. Os conhecidos passeios de escunas, por outro lado, embora tradicionais, nunca chegaram a uma efetiva expressividade no produto turístico baiano. As razões para esse desempenho tão sofrível encontram-se, sem dúvida, na precária infra-estrutura de apoio existente, além da ausência de políticas de longo prazo para o setor. A falta de marinas e garagens náuticas de bom nível, bem como de terminais adequados ao longo da costa, fazia – e em certa medida ainda faz – do lazer náutico baiano um verdadeiro desafio. Felizmente, com os novos investimentos públicos e privados realizados no setor, muito disso começa a mudar.

A Bahia Marina

Conforme já observado, os anos de 1990 são marcados no país pelo início de um novo ciclo de investimentos no lazer náutico. A Bahia acompanhará esse processo, sobretudo com a implantação de modernas marinas. Ao todo, foram implantadas, ou encontram-se em implantação, quatro novas marinas – Bahia Marina, Marina do CENAB, Marina de Aratu e Marina de Itaparica – na Baía de Todos os Santos. Representando um investimento de vários milhões de dólares, todos esses empreendimentos têm por filosofia básica facilitar a prática do lazer náutico.

O mais completo e audacioso desses empreendimentos é, certamente, a Bahia Marina. Localizada às margens da Avenida Contorno, ao lado do porto de Salvador, a Bahia Marina é um verdadeiro centro náutico de padrão internacional. Em sua primeira etapa, já implantada, ela possui 300 vagas em piers flutuantes, todas com água e energia, pátio para docagem com 2.800 m², posto flutuante, *Travel Lift* para embarcações de até 40 toneladas, central de rádio SSB e VHF, completa infra-estrutura de serviços de manutenção, além de grande estacionamento, restaurantes e um amplo centro comercial de produtos náuticos. Para a segunda e terceira etapas do projeto, planeja-se a implantação de mais 400 vagas em piers e a construção de um apart-hotel, com 124 apartamentos.

¹¹ Para uma análise mais ampla, incorporando todo o litoral baiano, ver Zacarias (2001, p. 50-54). Coelho Neto acrescenta, com base em Gaudenzi (1974) que “apenas as atividades de mergulho são relativamente prejudicadas, em função da coloração das águas, que não apresenta condições ideais de claridade”.

A Bahia Marina, assim como as demais marinas, não está voltada apenas para o público local: boa parte de suas vagas é destinada para barcos e iates de turistas ou de esportistas em regatas de longo curso. De outro lado, já se nota uma certa tendência à ocupação de vagas por barcos de proprietários de outros estados, especialmente São Paulo. Ocorre que, em não havendo restrições financeiras, às vezes é muito mais fácil chegar ao litoral baiano do que ao paulista.

O Centro Náutico da Bahia

O Centro Náutico da Bahia – CENAB é também fruto dos anos 90. Sua origem e dinâmica, contudo, é bastante distinta das novas marinas. Surgindo como uma iniciativa direta do governo, o CENAB acabou se configurando como uma ONG (organização não governamental), respaldada pelo governo, voltada para o desenvolvimento do lazer náutico no estado.¹² Tendo como sede o antigo prédio da Companhia de Navegação Baiana – CNB, onde foi construída a marina do CENAB, com capacidade para 100 vagas, ele atua nas várias vertentes do lazer náutico.

Em linhas gerais, a primeira vertente de atuação do CENAB consiste na promoção e captação para a Bahia, de eventos náuticos nacionais e internacionais. Esses eventos, sobretudo as regatas, envolvem muitos milhões de dólares e engendram o desenvolvimento de vários serviços no estado (Tabela 6 e 7), além de possibilitarem uma expressiva mídia internacional gratuita do produto Bahia. Embora as regatas de barcos à vela sejam os eventos mais expressivos, não são os únicos. Também a pesca e vários outros esportes náuticos geram retornos significativos e começam a ser trabalhados pelo CENAB.

TABELA 6
RENDA GERADA PELOS EVENTOS NÁUTICOS DO CENAB 1997 – 2001

Tipos de Gastos	US\$ mil	%
Reparos e manutenção	690,1	11,7
Aluguel de veículos / transporte	859,7	14,6
Hospedagem	1.341,10	22,8
Gastos dos participantes	2.189,00	37,2
Gastos de visitantes	801,7	13,6
Total	5.881,70	100,0

Fonte: CENAB.

A segunda vertente de atuação do CENAB consiste num projeto cultural e social que contempla, entre outras atividades, a educação para a náutica, visando à formação de velejadores e ao ensino e treinamento de mão-de-obra. Importante observar que essa vertente, além de possibilitar a expansão da prática do lazer

¹² Para uma análise mais aprofundada do desenvolvimento do CENAB, ver Zacarias (2001, Cap. 6).

náutico, tem também uma função de promoção da cidadania, através de cursos voltados exclusivamente para jovens carentes.

A terceira vertente, desenvolvida em parceria com o governo do estado, consiste na promoção e desenvolvimento de novos negócios na indústria de barcos, motores e equipamentos náuticos. Para isso, o CENAB administra o Condomínio Náutico – uma espécie de incubadora de empresas para o setor, localizado no antigo prédio da Petrobras de Água de Meninos – e o Distrito Industrial Náutico, localizado no CIA – Centro Industrial de Aratu, onde começam a se implantar as empresas já formadas, desenvolvidas no Condomínio ou atraídas de outros estados e países.

TABELA 7
EVENTOS CAPTADOS PELO CENAB

Regatas e Rallys	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
1. Rallye Les Ile du Soleil	1	-	1	1	1	1	1	1	7
2. Regata Clipper the Times Race	-	1	-	1	-	1	-	1	4
3. Regata Hong Kong Challenge	-	1	-	-	-	-	-	-	1
4. Expo'98 Round the World Race	-	-	1	-	-	-	-	-	1
5. Millennium Odyssey Race	-	-	1	-	1	-	-	-	2
6. Campeonato Mundial ILC 30	-	-	-	1	-	-	-	-	1
7. Atlantic Brasil Caribbean Rally	-	-	-	1	-	-	1	1	3
8. Campeonato Mundial Classe Europa	-	-	-	1	-	-	-	-	1
9. Regata Oceânica Brasil 500 Anos	-	-	-	-	1	-	-	-	1
10. Transat 6.50 Charente Maritime Bahia 2001	-	-	-	-	-	1	-	1	2
11. Transat Jacques Vabre 2001	-	-	-	-	-	1	-	1	2
12. Around Alone Race	-	-	-	-	-	-	-	1	1
13. Regata Des Passionne	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Total Geral	1	2	3	5	3	4	2	7	27

Fonte: CENAB.

A quarta e última vertente consiste na criação e melhoria da infra-estrutura de terminais, atracadouros e abrigos para embarcações, contemplando pontos de chegada para os barcos que partem das marinas e terminais turísticos. No momento, o CENAB está propondo um programa de infra-estrutura para todo o litoral sul da Bahia. Esse trecho do litoral, ao contrário da costa retilínea que caracteriza o restante do Nordeste, é cheio de abrigos naturais em baías, enseadas e estuários de rios. Assim, propõe-se criar vários pontos de apoio, a cada 30 milhas em média, viabilizando uma navegação tranquila entre Salvador e o Extremo-Sul do estado.

A idéia da Via Náutica e sua expansão

De uma maneira geral, tanto as marinas quanto o CENAB são empreendimentos voltados para o apoio ao lazer e ao turismo náutico de proprietários de barcos.

O lazer náutico, contudo, também se estabelece a partir de passeios em barcos de terceiros, sejam de propriedade de empresas de receptivo ou de barqueiros independentes. Esse segmento, na Baía de Todos Santos, foi sempre representado pelos tradicionais passeios de escuna, que, além de nunca terem alcançado maior expressão econômica, atravessam, desde meados da década passada, uma forte queda de demanda.

Segundo Ivan Smarcevski, ex-comodoro do late Clube da Bahia, a inadequação e o desconforto das embarcações, bem como a falta de qualidade no atendimento aos viajantes, inclusive nos pontos de visitação e desembarque, levaram ao contínuo afastamento dos turistas desses passeios.¹³ É nesse contexto que se desenvolve o projeto da Via Náutica.

Proposto por uma parceria entre o governo do estado e a prefeitura do Salvador, a Via Náutica consiste na “criação de um circuito hidroviário de 15 quilômetros, ligando o porto da Barra ao bairro da Ribeira, com estações intermediárias na Gamboa/Unhão, porto de Salvador, Água de Meninos, Ponta de Humaitá e Baixa do Bonfim. O projeto tem como objetivo explorar atividades de lazer, recreação e turismo e envolve a construção de atracadouros e urbanização dos locais onde serão instaladas as estações de desembarque. (...) Numa segunda etapa, caberá à iniciativa privada o investimento (...) na montagem dos equipamentos de lazer e entretenimento. No total, o projeto deverá significar investimentos (...) da ordem US\$ 30 milhões” (COELHO NETO, 1999, p. 71-72).¹⁴

Avançando com essa mesma lógica de desenvolvimento, encontra-se em estudo, na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, uma proposta que pode ser entendida como uma expansão da Via Náutica. Em linhas gerais, a idéia consiste na implantação de atracadouros, entrepostos comerciais, centros culturais e terminais de passageiros e cargas em todos os municípios do Recôncavo que margeiam a Baía de Todos os Santos – Simões Filho, Candeias, São Francisco do Conde, Salinas, Cachoeira, São Felix, Santo Amaro, Saubara, Maragogipe, Madre de Deus, Jaguaribe, Vera Cruz, Itaparica, Nazaré e Aratuípe.

¹³ Citado em Coelho Neto que acrescenta: “ao mesmo tempo, tornou-se elevado o número de empresas em disputa” e a “concorrência fratricida corroeu a base de prosperidade da atividade” (1999, p. 68).

¹⁴ A descrição de Coelho Neto baseia-se em Maia Filho (1998) e a estimativa de US\$ 30 milhões é feita a partir da conversão de R\$ 34,9 milhões, tomando por base a taxa de câmbio vigente em 1998.

Sem sombra de dúvida, tanto o projeto da Via Náutica quanto a proposta da CONDER são idéias bastante interessantes para agregar, efetivamente, o lazer náutico e toda a Baía de Todos os Santos ao produto turístico da Bahia. Até o momento, entretanto, ambas as idéias são pouco mais que idéias: por problemas diversos, mesmo no caso da Via Náutica, cujo projeto foi concebido na segunda metade dos anos 90, só se tem implantado, de fato, uma única estação.

Considerações finais

Como se observa, os anos de 1990 foram realmente pródigos para o turismo marítimo e o lazer náutico. Com a liberação da cabotagem turística para embarcações estrangeiras, o setor ressurgiu no país e, como não poderia deixar de ser, a Bahia, até o momento, vem ocupando uma posição de destaque. De outro lado, no lazer náutico, com os investimentos em modernas marinas, as ações do CENAB e os projetos do tipo Via Náutica, parece que a Bahia, finalmente, está acordando para o fato de ser um estado baiano. Tudo isso, entretanto, ainda é muito pouco para o imenso potencial da Baía de Todos os Santos, Baía de Camamu e todo o extenso litoral baiano.

É preciso avançar muito mais. Naturalmente, não se está defendendo aqui uma aceleração dos investimentos estatais. Esse é um setor onde a grande maioria dos investimentos podem e devem ser realizados pelo setor privado. Para que isso aconteça, porém, é preciso que o Estado planeje e coordene todo o processo.¹⁵ Já está na hora, portanto, de se pensar num grande plano diretor para o setor.

Referências

ALMEIDA, P. H.; COELHO NETO, E. *Náutica de Lazer, turismo costeiro e marinas. Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 8, n. 1, 1998.

COELHO NETO, E. *Soltando as amarras: análise da expansão do mercado de lazer náutico na Bahia entre 1980 e 1998*. Dissertação (Mestrado em Administração) - NPGA, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

FREITAS, F. *Navios de Cruzeiros no Brasil*. Rio de Janeiro: Embratur, 2001.

GAUDENZI, P. R. D. (Coord.). *Turismo: Baía de Todos os Santos*. Salvador: Secretaria

¹⁵ A ação planejadora e coordenadora de todo o processo se faz necessária também para garantir que o desenvolvimento se processe de maneira ambientalmente sustentada. Sobre esse ponto, ver o trabalho de Santana (2001).

- de Indústria, Comércio e Turismo/Consórcio SCET International/SIRAC, 1974.
- KUTNEY, P. Bahia de Todos os Encantos. *Náutica*, n. 110, p. 24, out. 1997.
- LIMA, E. T. Diretrizes estratégicas para os portos do Nordeste. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 10, 1999.
- LIMA, E. T.; VELASCO, L. As novas empresas mundiais de navegação determinam a evolução dos portos. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, n. 11, jun. 1999.
- MORAIS, A. L.; GASPERIN, E. Crescem investimentos no Faz-de-Conta. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 1998. Dossiê Parques Temáticos.
- MULLER, G. *Intermodal Freight Transportation*. Virginia, USA: IANA – Intermodal Association of North America e Eno Transportation Foundation, Inc, 1995.
- PIVETTA, M.; CALDAS, S. T. 1996. Explosão divertida: novas formas de entretenimento, mais tempo livre e dinheiro no bolso provocam uma corrida à indústria do lazer no Brasil. *Veja*, v. 29, n.13, 03 abr. 1996.
- SAAB, W. G. L.; RIBEIRO, R. M. *Breve panorama sobre o mercado de cruzeiros marítimos*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- SANTANA, L. M. L. *Lazer náutico na Baía de Todos os Santos: uma perspectiva de valorização sócio-ambiental e de promoção regional*. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – Universidade Salvador, Salvador, 2001.
- ZACARIAS, J. R. A. *Os últimos saveiros da Bahia, os primeiros do milênio*. Dissertação (Mestrado em Administração - Profissional) – NPGA, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

5 | POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR RURAL E O SEMI-ÁRIDO NO ESTADO DA BAHIA

Jackson Ornelas Mendonça*

Resumo

O texto analisa o desenvolvimento desigual da economia baiana, a partir da distribuição desigual do estoque favorável de recursos naturais. O atraso do semi-árido converte-se, assim, num problema bastante significativo, tendo em vista a concentração da pobreza nessa área. São abordadas questões relacionadas com planejamento regional, pobreza, desigualdade e políticas públicas. A intervenção do poder público é considerada indispensável para reverter ou, pelo menos, minimizar o quadro de desigualdades sociais, mas essa intervenção deve respeitar os valores locais da cultura e das instituições, para que se possa construir um ambiente com níveis mais elevados de confiança entre os atores econômicos.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Planejamento. Desigualdade. Território. Descentralização. Políticas Públicas.

Abstract

An analysis of the uneven development of Bahia's economy, based on the unequal distribution of the its favorable amount of natural resources, and focusing on the increase of poverty in the state's semi-arid region. The study deals with issues related to regional planning, poverty, inequality and public policies. Government intervention is considered indispensable for reversing, or at least minimizing, social inequalities, while at the same time respecting local cultural and institutional values, making it possible to create an atmosphere with the highest levels of trust among the economic actors.

Key words: Family Farming. Economic Planning. Inequality. Territory. Decentralization. Public Policy.

* Economista, Mestre em Ciências Sociais Rurais pela ESALQ/USP, Professor Adjunto da UFBA, Coordenador de Políticas Agrícolas da SEPLAN. E-mail: jornelas@seplan.ba.gov.br

Introdução

A terra representa um importante fator de produção, indispensável para o desenvolvimento das atividades do setor primário. Ela representa uma base de sustentação das plantas, contém nutrientes necessários ao seu desenvolvimento e atua como mecanismo regulador da absorção da água pelos vegetais, além de constituir suporte para a instalação das infra-estruturas de processamento e distribuição dos produtos. Por isso, é praticamente impossível se pensar em crescimento da produção agrícola sem que as preocupações com a terra sejam colocadas em lugar de relevo.

Para a atividade rural, a terra possui um significado muito além de um simples fator de produção. É o lugar de referência do primeiro contato com o mundo, onde as pessoas nascem, moram, se sociabilizam, reproduzem sua cultura, suas crenças e seus valores, repassados através das gerações. Esse conjunto de significados é responsável pelo estabelecimento de fortes vínculos de ligação entre as pessoas e a terra, transcendendo os limites da sua utilização produtiva. As políticas públicas, com o objetivo de elevar a oferta de produtos agrícolas, precisam enxergar além dos limites do negócio agrícola, do agronegócio.

O conceito de *agribusiness*

Quando, em 1957, John Davis e Ray Goldberg, da *Harvard Business School*, utilizaram a expressão *agribusiness*, durante uma convenção sobre alimentação realizada em Boston, o interesse era estender os limites de influência do setor agrícola, incorporando, no mesmo, segmentos que se desenvolveram rapidamente no século XX, e que atuavam de forma complementar à atividade dos produtores agrícolas, originalmente responsáveis apenas pelos processos de produção animal e vegetal (GRAZIANO, 1996). É verdade que, na maioria dos países, o desenvolvimento econômico veio acompanhado por uma queda da importância relativa do produto agrícola no PIB total, mas também é verdade que isso se tornou possível porque algumas atividades, tradicionalmente desenvolvidas pelos agricultores, foram sendo delegadas a outros agentes do processo, mais vinculados à comercialização, beneficiamento, estocagem, transporte e distribuição, à medida que a agricultura se tornou mais especializada e forçou uma aceleração dos processos de divisão do trabalho.

Desde então, agronegócio passou a ser uma denominação genérica para qualquer atividade ligada à produção agrícola propriamente dita, como a exploração das lavouras temporárias e permanentes, a silvicultura, a criação de animais, a transformação das matérias-primas agrícolas, os serviços de distribuição dos produtos finais e os processos responsáveis pelo suprimento de

insumos ao produtor rural. Aplicando-se esse conceito à agricultura brasileira, observa-se uma expansão da influência do setor agrícola de um patamar estimado em 10%, para 40% do PIB nacional. Na Bahia, esse mesmo exercício deslocará a participação do produto agrícola dos atuais 12% (a preços correntes, ou cerca de 9,5% se medido a preços constantes) para 26% do PIB do Estado.

Essa expansão conceitual se justifica a partir da formação dos complexos agroindustriais integrados, que retiram progressivamente a autonomia do segmento estritamente agrícola, submetendo-o a um mecanismo de formação de preços, controlado por cartéis, organizados a montante por fornecedores de insumos e equipamentos utilizados na produção agrícola e, a jusante, pelas agroindústrias que processam matérias-primas de origem agrícola (GRAZIANO, 1996).

Atualmente, as expressões *agribusiness* ou agronegócio são empregadas com referência a um modelo de produção agrícola baseado no uso intensivo de capital, em ganhos de escala e elevados rendimentos por unidade de fator de produção, em contraposição a um outro modelo conhecido como agricultura familiar, mais centrado na integração do homem ao meio rural.

Os complexos agroindustriais e o vazio do semi- árido

O fortalecimento dos complexos agroindustriais brasileiros, particularmente no caso dos citros e da produção de grãos e carnes, foi impulsionado por inovações tecnológicas que melhoraram a eficiência produtiva, otimizaram os sistemas de produção na fronteira agrícola e, conseqüentemente, permitiram economias de escala que, por sua vez, estabeleceram um novo padrão de exploração agrícola, caracterizado pelo uso intensivo de capital, pela formação de grandes extensões de área cultivada e produção especializada em um número restrito de produtos.

Os novos complexos agroindustriais passaram a capitanear o crescimento da produção, modernizando rapidamente os processos produtivos sob sua área de influência; mas o crescimento da produção, a exemplo do que aconteceu no setor secundário, não foi acompanhado pelo aumento dos níveis de emprego no setor agrícola. Em alguns casos, observa-se, inclusive, a redução da demanda por mão-de-obra e a destruição de postos de trabalho (SEI, 2003).

Esse novo modelo de exploração instalou-se preferencialmente em regiões onde a base de recursos naturais (clima, chuva, temperatura, insolação, topografia etc.) permitiu um processo acelerado de exploração, onde o poder público interveio produzindo economias externas sob a forma de infra-estrutura de irrigação, pós-

colheita, armazenagem, transporte, pesquisa agrícola e assistência técnica, que passaram a representar fatores irresistíveis de atração. O modelo de produção “produtivista” moldou toda uma estrutura de prestação de serviços governamentais ao setor e influenciou fortemente o processo de formulação de políticas públicas voltadas para o setor agrícola durante as últimas décadas.

A institucionalização, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, estabeleceu uma política de juros favorecidos que perduraria até o final dos anos 80 e iria se constituir num mecanismo de excepcional concentração da renda no setor. Mesmo com a crise fiscal dos anos 80 e a revisão da política de subsídios agrícolas, o modelo sobreviveu à reestruturação do setor público nos anos 90 quando foram extintas organizações como o IBC, IAA e EMBRATER.

As outras áreas que não reuniam as vantagens comparativas (condições naturais para instalação desses empreendimentos), e que também não foram objetos de uma intervenção substantiva do poder público no sentido de torná-las aptas à exploração sob modelos mais intensivos em capital, permaneceram à margem do crescimento, e suas populações não puderam ser contempladas com os benefícios da expansão econômica, vindo a se constituir bolsões de miséria e a se tornar focos de preocupação permanente das políticas compensatórias ou dos programas governamentais de inclusão. Entre essas áreas incluem-se as regiões denominadas genericamente de semi-árido, mas que, na verdade, constituem uma grande diversidade de subespaços que requerem um tratamento personalizado pelos formuladores das políticas públicas.

Liberalismo versus intervenção do Estado

Por longo tempo, pensadores e governantes acreditaram confortavelmente na eficácia das leis naturais do mercado para conduzir a economia ao seu equilíbrio. Seria uma feliz coincidência a simbiose entre situações antagônicas em que a prática do egoísmo individual resultaria no bem-estar coletivo. Segundo tal concepção, os agentes econômicos interessados em obter o máximo proveito das suas decisões estariam, apesar de atitudes egoístas, contribuindo, ao mesmo tempo, para otimizar o bem-estar da coletividade. A descrição de princípio tão simples envolvia uma análise superficial dos preços relativos, mas negligenciava cuidados com a variável “tempo”, reduzido à simples condição de “tendência”. Os ajustes econômicos baseados na utilidade dos bens sempre trariam benefícios à coletividade, não importando o tempo necessário para os ajustes, nem os custos sociais envolvidos.

Nada de dilemas, renúncias e sacrifícios individuais. Também não cabiam preocupações com os humores do sistema econômico ou com seus

desdobramentos sobre o setor produtivo e o nível de emprego. Sempre haveria (diziam os não-intervencionistas) estabilidade e governabilidade, avalizadas pela magia do liberalismo, bom para as pessoas e melhor para a economia. Haveria uma comunhão permanente entre liberdade individual e ética social, bem ao gosto dos economistas clássicos.

Menos preocupados com a sorte do homem, os neoclássicos cuidaram de rebaixar o ser humano à condição de “recurso produtivo”, condenado a concorrer com outros recursos no mercado de fatores. Eventuais desajustes entre oferta e demanda de mão-de-obra acabariam sendo resolvidos naturalmente, pelas atitudes das famílias acerca da procriação, às vezes acuadas pela necessidade de sobrevivência ou animadas com os momentos de prosperidade.

O primeiro quartel do século XX provou que persistir em tais formulações poderia significar custos sociais insuportáveis até que os mecanismos naturais fossem capazes de recompor “automaticamente” as posições de equilíbrio do ponto de vista da eficiência produtiva e, também, do nível desejável do emprego. A inovação keynesiana apontou na direção da necessidade de uma adjudicação do Estado, no sentido de minimizar as omissões do processo econômico.

Durante meio século, então, os problemas não equacionados pela “mão invisível”, passaram a demandar uma crescente intervenção do Estado na economia, que passou a planejar a atividade econômica e constituir empresas produtoras de bens de consumo.

Fortalecido o pensamento liberal, o capitalista trata de rapidamente recolocar o Estado no seu devido lugar, orientando-o a administrar minimamente os problemas da segurança, da justiça e do próprio ordenamento e funcionamento da máquina estatal, privatizando-se todas as atividades que não se enquadrem nos moldes reservados ao serviço público. No entanto, cabe destacar que mesmo nos momentos de relativa *pax* econômica é possível se identificar processos de crescente exclusão social, principalmente nas economias periféricas.

Os desequilíbrios crescentes da balança comercial e do balanço de pagamentos em favor das economias mais ricas ensejaram intervenções de organismos financeiros multilaterais, pautadas em processos ortodoxos de ajuste, com cortes orçamentários, privatizações e perda de autonomia governamental e, ao invés de representar soluções, vieram aprofundar as desigualdades e as crises econômicas (STIGLITZ, 2002).

A intervenção do Estado no domínio econômico vem exigindo o aprimoramento dos processos de planejamento capazes de assegurar o melhor uso possível dos recursos limitados na solução de problemas hierarquizados por graus de

prioridade. Difundiram-se os conceitos de desenvolvimento, regiões, pólos, sustentabilidade e tantos outros, sendo os mesmos incorporados como ferramentas de trabalho imediatamente após a sua divulgação, com o propósito final de otimizar o processo de inclusão social.

A dimensão espacial

A intervenção planejada do Estado na economia vem exigindo o aperfeiçoamento da base de dados e, por conseqüência, dos levantamentos estatísticos, sem o quê, os diagnósticos para conhecimento e interpretação da realidade resultam incompletos. A realização dos censos econômicos demandou, por sua vez, uma logística que resultou na criação de células geográficas, com o propósito de facilitar a cobertura do espaço e a tarefa de levantamento de dados.

No Brasil, essas células, que constituem fragmentos da unidade municipal, foram denominadas de “distritos censitários”. Nos censos de 1960, as informações municipais geradas por essas células foram aglutinadas em Zonas Fisiográficas, respeitando as características físicas das distintas paisagens. Nos censos de 1970, evoluíram para Microrregiões Homogêneas, incorporando à paisagem informações decorrentes da antropização. A partir dos censos de 1980, os municípios formaram Microrregiões, agrupadas em Mesorregiões.

A esta altura, vários governos estaduais já exercitavam o planejamento. Na Bahia, desde Rômulo Almeida, a CPE contribuiu com propostas de regionalização do seu território para melhor identificar as demandas e permitir o planejamento das ações governamentais: tratava-se de racionalizar a oferta de serviços públicos e a produção das economias externas. Foram criadas, assim, a partir dos anos 60, as Regiões Administrativas e as de Planejamento e as Regiões Econômicas nos anos 80 e 90. Ainda nos anos 90, foi utilizado o conceito de bacia hidrográfica que permitiu a criação das Regiões Administrativas de Água, com o propósito de se implementar um modelo mais eficiente de gestão dos recursos hídricos. No final dos anos 90, utilizando parcialmente alguns conceitos formulados pelo governo federal, foram criados os Eixos de Desenvolvimento, resultando em espaços formados por agregação de Regiões Econômicas, utilizadas como referencial para a elaboração do Plano Plurianual - 2000/2003.

O manejo do espaço através da criação de zonas, regiões ou pólos tem servido de base para a execução de políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico, as quais sempre encontraram obstáculos de cunho institucional. Na verdade, tanto a União como os estados e municípios constituem os pilares de todo um arcabouço de normas que regem as formulações orçamentárias, as propostas de investimento, as transferências, os contratos e convênios, regras

e instrumentos jurídicos, sem os quais a ação do poder público não pode se materializar. Os processos políticos desenvolvidos nos municípios possuem, por sua vez, dinâmicas muito distintas daquelas observadas nos estados e na União, com diferenças de escala nos investimentos, impactos e bases de governabilidade, dificultando uma maior sincronia entre a formulação das políticas no topo da pirâmide e a sua execução na base.

O delineamento tradicional do aparato do governo para atender à demanda social é baseado, predominantemente, em modelos setoriais, que começam de forma bastante agregada com os ministérios e secretarias estaduais multisetoriais (de viação, obras públicas, agricultura, indústria e comércio etc.) e, ao longo do tempo, vão se fragmentando e especializando, tendendo a se reproduzir em estruturas independentes, chegando-se a uma situação oposta, quando vários ministérios ou secretarias de estado passam a exercer influência direta sobre um determinado setor da economia, caso do setor agrícola que, no momento atual, é representado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, e pelo Ministério da Integração Nacional, requerendo uma articulação transversal de coordenação das ações.

Os avanços na eficiência da administração pública não estão ajudando a solucionar a dificuldade de concentração/centralização crescente do processo decisório. Ampliar a democratização do país impõe a implementação de processos desconcentrados e descentralizados de gestão pública e a superação de obstáculos de natureza técnica, política e institucional, erigidos durante muitos anos de autoritarismo e opacidade, para não falar de fisiologismo e clientelismo. Por outro lado, a democracia reprimida durante os anos do regime militar passou a cobrar com força cada vez maior a participação das comunidades durante o processo de formulação das políticas públicas, por intermédio de oficinas e audiências públicas.

É preciso que sejam superadas barreiras político-culturais e, ao mesmo tempo, removidas as limitações de ordem técnica. As instâncias mais elevadas da administração pública devem assumir a responsabilidade pela capacitação das mais baixas (*enforcement*), dados os fracos padrões de formação técnica dos gestores e da população ativa dos municípios, de modo que possam os mesmos exercer o mais rápido possível a capacidade de atender suas demandas dentro das normas oficiais de formulação e execução das políticas públicas e acompanhar as transferências governamentais.

Resolvidos os obstáculos legais e culturais, permanece a necessidade de se conferir legitimidade aos processos de descentralização e desconcentração dos modelos

de gestão das políticas públicas, onde são muito recentes as iniciativas de mudança no sentido de valorizar a cidadania e transferir poder (*empowerment*) aos verdadeiros interessados e beneficiários dessas políticas – a sociedade civil organizada.

Transpostos esses limites, restam problemas associados a escalas de investimento e otimização de relações benefício-custo, que impõem soluções negociadas com ampla participação das municipalidades que o integram. Finalmente, torna-se necessário institucionalizar a construção do território, para que o concerto de parcerias entre a União, os Estados, os Municípios e as organizações representativas da sociedade civil, possa resultar em direitos, deveres e obrigações, negociadas e partilhadas mutuamente.

Conceito de território

O conceito de território é complexo: um misto de problemáticas semelhantes, experiências históricas, bases culturais comuns e relações mais estreitas de confiança, que estabelecem processos dinâmicos característicos, com alto potencial de resposta a políticas públicas portadoras de estímulos específicos. Em vista disso, o território é menos um espaço geográfico do que uma identidade assumida, uma nação em miniatura, que busca institucionalizar a forma da sua representação política e administrativa.

Segundo Sepúlveda et al (2003), o enfoque de território constitui uma alternativa importante em relação às posturas convencionais, devido aos elementos que o caracterizam, quais sejam:

- a passagem de uma economia rural para uma economia territorial;
- o resgate de uma economia territorial, local e rural nas estratégias de desenvolvimento econômico;
- a passagem de uma competitividade setorial e privada para uma competitividade territorial;
- a gestão ambiental e o desenvolvimento do mercado e dos serviços ambientais como atividades preferenciais;
- o ordenamento territorial como complemento à descentralização;
- a cooperação e a responsabilidade compartilhada como elemento de participação;
- a formulação de políticas macroeconômicas, setoriais e locais mais coordenadas;

- a superação de políticas compensatórias e a formulação de políticas setoriais articuladas num território rural;
- o combate à pobreza rural, baseada em uma concepção ampla dos meios de vida da população rural; e
- a gestão do conhecimento e da inovação como propulsores do desenvolvimento (SEPÚLVEDA et al, 2003).

As políticas públicas serão muito mais efetivas e transformadoras da estrutura social e econômica se embasadas em demandas emergentes dos territórios. A alma da política pública tem que se inspirar na identidade do território. Por isso, as intervenções setoriais e, até mesmo, meramente espaciais não conseguem desenvolver todo o seu potencial. O conceito de transversalidade tem muito a ver com a noção de território. A interdisciplinaridade, a multifuncionalidade e a pluralidade são características presentes no território, mesmo que este seja edificado sobre uma base comum, uma característica predominante e majoritária.

O território tem a ver com confiança e as relações de confiança são muito mais efetivas e construtivas do que os compromissos contratuais. Talvez os investimentos mais importantes na formulação das políticas públicas venham a se traduzir na identificação de novos territórios ou no apoio à organização de territórios legitimamente construídos, verdadeiros, ajudando-os nos processos de autodeterminação, para que se tornem capazes de reivindicar o tratamento que lhes é devido, tendo em vista os tributos recolhidos, sob as mais diferentes formas.

Planejando a inclusão

Nos últimos anos, observa-se um esforço importante da parte dos governos estadual e federal, no sentido de buscar uma melhoria das condições de vida das populações carentes, com grandes contingentes localizados na região semi-árida. Todavia, o aparato normativo que estrutura os processos de intervenção governamental, bem como as políticas públicas desenhadas com o propósito de assegurar a transferência de renda para essas populações menos favorecidas, possuem eficácia limitada, pois só produzem algum resultado diante de uma clientela que já se encontra minimamente incluída, formalizada, com CPF, Carteira de Identidade e conta em banco.

Por isso, as populações mais carentes, localizadas em regiões que não foram alcançadas pela dinâmica da agricultura moderna permanecem majoritariamente fora do alcance das políticas públicas, pois não preenchem

os requisitos estabelecidos pelas normas administrativo-financeiras a que se submetem todos os programas governamentais, inclusive os de redução das desigualdades sociais e da pobreza.

O desenvolvimento regional necessita de uma utilização mais racional dos recursos produtivos, principalmente terra, capital e trabalho. A dificuldade de exploração da terra nas regiões semi-áridas contribuiu para um atraso significativo na acumulação de capital, na formação dos ativos produtivos e no aprimoramento da qualificação e das habilidades da força de trabalho. Esse atraso precisa ser removido com ajuda de políticas públicas que recuperem de forma acelerada as deficiências na infra-estrutura física e social, especialmente mediante mecanismos que transfiram ativos para impulsionar o processo de educação, capitalização e a conquista da cidadania, elementos indispensáveis à formação do capital social, determinante, em última instância, das transformações sociais.

Ao longo dos anos, o aparato normativo que apóia as políticas públicas desenvolveu-se obedecendo à máxima segundo a qual “a burocracia é a contrapartida da desconfiança”. Para que haja uma redução da burocracia e o aprimoramento de normas administrativas e financeiras mais compatíveis com a realidade dos excluídos, é necessário que seja construído um relacionamento baseado na confiança. A confiança, por sua vez, está diretamente relacionada às novas formas de participação social nas decisões, baseadas na descentralização e no conceito de território, que através das redes valoriza os recursos e conhecimentos locais, para dinamizar a produção, promover uma distribuição mais equânime das oportunidades, preservar o meio ambiente e assegurar um processo consistente de mudança.

As estratégias de desenvolvimento regional não representam novidade. Entretanto, no passado, as propostas de intervenção minimizaram, na maioria das vezes, a importância da participação social, não apenas na fase de concepção, mas, principalmente, na fase de execução e acompanhamento dos projetos. A mudança de atitude é um caminho longo e sinuoso, principalmente quando edificado sobre as culturas do patrimonialismo e do paternalismo governamentais.

Por outro lado, novas estratégias de desenvolvimento territorial estão sendo propostas com foco na juventude, buscando, justamente, aproveitar os valores e culturas locais, não apenas como forma de garantir, já na próxima geração, uma mudança substantiva das condições de vida, mas também tentar, ainda na geração presente, uma mudança de atitudes impulsionada pelo efeito-demonstração.

Muitas comunidades, pertencentes a territórios bem definidos do ponto de vista cultural e econômico, podem apresentar um grau elevado de permeabilidade aos programas de desenvolvimento socioeconômico, mas a construção de níveis mais elevados de confiança será amplamente facilitada a partir da efetiva descentralização do poder e da democratização das decisões.

Políticas de desenvolvimento rural

As políticas de desenvolvimento rural procuravam fortalecer mecanismos capazes de promover mudanças significativas na vida da população rural, freqüentemente associadas a intervenções de cima para baixo, em que a tutela estatal menosprezava as qualidades e valores da cultura local. Assim, os obstáculos que se colocavam ao desenvolvimento rural acabaram sendo revelados sob diversas formas.

Nos anos 50, as abordagens teóricas realçavam o dualismo e a principal tarefa consistia em modernizar a porção atrasada da agricultura, por intermédio de esquemas de extensão rural e transferência de tecnologia. Nos anos 60, os baixos níveis de desenvolvimento da agricultura estiveram freqüentemente associados à concentração fundiária, quando as soluções apontadas, respaldadas pela CEPAL e pela FAO, valorizavam intervenções destinadas a reorganizar os sistemas da propriedade agrária associados ao crédito rural subsidiado. Nos anos 70, a repercussão da revolução verde sublinhou a ênfase nas políticas de investigação agrícola e a modernização de uma agricultura exportadora.

Nos anos 80, reconhecida a incapacidade de grande parte da produção agrícola, de base familiar, em seguir estratégias de inserção no mercado internacional e absorver ganhos de economia de escala, começaram a surgir novas estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável e reconhecimento da importância da agricultura familiar com base na incorporação de valor agregado. Todavia, as políticas macroeconômicas de liberalização dos mercados e enxugamento das estruturas estatais, e o conseqüente encolhimento da oferta de serviços no setor rural, retardaram os avanços requeridos pela mudança de paradigma. O reconhecimento do território como unidade de planejamento, e o da sua população como principal agente de mudança, implica a aceitação de um processo impulsionado de baixo para cima, exigindo descentralização e desconcentração dos processos decisórios.

Na maioria dos territórios rurais, os intercâmbios mais freqüentes acontecem no nível local, em menor escala no nível nacional e, em muito menor proporção ainda, no nível internacional, o que implica reconhecer a importância dos mercados local e nacional. Por isso mesmo, as estratégias associadas a uma

inserção competitiva nos mercados globalizados oferecem uma capacidade limitada de produzir soluções que atendam às demandas da grande maioria dos territórios rurais, muito mais dependentes de ações associadas à valorização dos recursos e soluções locais e fortalecimento dos sistemas endógenos de mudança rumo ao desenvolvimento.

A adoção do conceito de economia territorial recoloca a idéia de competitividade de uma forma mais abrangente, que passa a incorporar, além da dimensão econômica, as dimensões social, ambiental e integral, assumindo um significado de “qualitatividade”, para utilizar a expressão de Carlos Jara (2003) quando defende a necessidade de se produzir melhor e diferente, gerando auto-suficiência, ao invés de apenas produzir maiores quantidades.

Do ponto de vista social, a competitividade deve ser entendida, também, como a capacidade dos agentes atuarem de maneira eficaz, para garantir a implementação de um projeto territorial construído de forma participativa e respaldado por um acordo que defina as atribuições de cada instituição participante, seja ela pública ou privada.

Competitividade, do ponto de vista ambiental, deve considerar ainda a capacidade dos agentes em valorizar os seus recursos, de promover a sua exploração, tanto no presente como no futuro, convertendo-os num patrimônio a ser desfrutado pelas futuras gerações.

Sob o ponto de vista econômico, a competitividade deve reconhecer, não apenas, a vantagem estritamente microeconômica dos modelos produtivos, mas, também, a capacidade de se produzir e manter, no território, o máximo de valor agregado, reforçando-se os vínculos entre os agentes das diferentes cadeias produtivas, e utilizando-se as melhores combinações possíveis dos recursos locais para produzir bens e serviços. O conceito de competitividade no âmbito do território não deve ser entendido apenas a nível setorial e, sim, com um valor agregado mais amplo, abrangendo emprego, atração de investimentos e o valor dos ativos do território; conseqüentemente, com a melhoria da organização dos mercados, a otimização da infra-estrutura e o adensamento das cadeias produtivas.

As políticas públicas, com o objetivo de combater a pobreza e as desigualdades sociais por meio da inclusão social, implicam retirar da marginalidade econômica os contingentes de população que não possuem os meios necessários à sua subsistência nem uma renda mínima para participar da economia de mercado, transformando essas populações em agentes econômicos dos processos de produção e consumo. Essas políticas necessitam atacar principalmente a pobreza no meio rural, onde o problema é mais agudo, pois, geralmente, está associado a processos de exclusão total dos circuitos da educação e da comunicação.

Os ativos existentes no território possuem, por sua vez, uma maior facilidade de serem mobilizados para a implementação de políticas públicas, vez que no meio rural o conhecimento tradicional da agricultura familiar representa um patrimônio que pode, de alguma forma, ser utilizado como uma força auxiliar de geração de empregos, produção e renda. Isso dificilmente acontecerá nos centros urbanos, onde esse capital é inútil e insuficiente para afastar os pobres do círculo absoluto de pobreza, retirando-lhes completamente a cidadania, reduzindo-os à condição de pedintes e mendigos, empurrando-os para a marginalidade social.

Planejamento estratégico e as chances do semi-árido

Há um passivo crescente, de débitos sociais, que vem se acumulando desde o início do processo da colonização portuguesa, responsável pela desorganização e destruição de muitos territórios indígenas e que, somado a outras dívidas, acresce a responsabilidade do poder público quanto ao atendimento das demandas sociais. O “sistema de mercado” e o “patrimonialismo” se encarregaram de orientar a ocupação do solo e a exploração econômica de amplos espaços do território brasileiro, desrespeitando os princípios da ética, da equidade e da justiça social.

No caso da Bahia, tanto na ocupação caranguejeira da faixa litorânea (FURTADO, 1959), como naquela observada no Além São Francisco, a partir dos anos 70, a participação do Estado foi relevante na criação das economias externas, necessárias ao aumento da lucratividade dos processos produtivos e atração de investimentos. Apropriadas essas áreas, onde os recursos naturais, o estado da arte e as exigências do mercado permitiam uma exploração mais rápida e eficiente, permaneceu na região central do estado um vasto espaço, denominado genericamente de semi-árido, onde a pobreza é contundente, porque a população rural convive com absoluta falta de perspectivas, exceto nos oásis, construídos por projetos de agricultura irrigada.

A Bahia pode ser considerada, segundo Edgard Porto (2003), uma unidade da federação caracterizada por dois contra-fortes laterais, sobre os quais se desenvolvem atividades econômicas voltadas para o mercado, seja nos moldes tradicionais (litoral) ou em bases modernas (Oeste), restando um amplo fosso central, com uma extensão aproximada de $\frac{3}{4}$ do seu território, onde se encontram os mais baixos níveis de renda e de desenvolvimento humano do estado.

Esse semi-árido corresponde, na verdade, a subespaços distintos, com características e atributos físicos diferenciados, que podem ser trabalhados segundo o conceito de territórios, desde que possam ser construídos a partir dos interesses e das afinidades sociais e com a sensibilidade (e a paciência) dos formuladores das políticas públicas. Nessa extensa área, as carências de recursos

vêm retardando, por décadas, a consolidação dos processos produtivos e, ao mesmo tempo, a ausência de investimentos em infra-estrutura impede a articulação dos laços econômicos.

As inovações tecnológicas aplicáveis a essa área não foram capazes de provocar o rompimento das limitações impostas por modelos restritivos de exploração econômica, até pela insuficiência de aportes externos de recursos. No semi-árido, jamais a presença do poder público poderá ser substituída, ou mesmo “enxugada” em nome de um equilíbrio fiscal, confiando-se a alocação dos recursos a uma lógica do mercado largamente provada insuficiente, durante o século XX, mesmo quando se tratava de elevar o baixo nível de educação da sua população. Trata-se de uma região órfã, do ponto de vista do clima, de capital físico e de representação.

Existe um acervo significativo de inovações tecnológicas geradas por organizações públicas e privadas de pesquisa, com o propósito de tornar viável a atividade econômica e a vida do homem no semi-árido nordestino. São técnicas destinadas a ampliar, de forma descentralizada, os estoques de recursos hídricos, mediante construção de sistemas simplificados de captação de água de chuva, formação de pequenos reservatórios, construção de barragens subterrâneas e implantação de modelos de exploração econômica com baixa utilização de recursos hídricos.

Algumas ONGs vêm procurando difundir essas técnicas em comunidades rurais espalhadas pelo semi-árido, mas a capacidade de demonstração e multiplicação dessas experiências é limitada, tendo-se em conta o grande desafio de se beneficiar uma população de mais de 3 milhões de pessoas que residem na zona rural dessa área.

O governo estadual tem criado alguns programas focados no semi-árido, como o Cabra Forte, o Minha Roça e o Viver Melhor Rural, dentre outros, que procuram ampliar a infra-estrutura hídrica, elevar as condições de habitação e de geração de renda, com o propósito de melhorar a qualidade de vida e o Índice de Desenvolvimento Humano. Além dessas ações, está também em curso um Programa Estadual de Irrigação, com base no aproveitamento dos recursos hídricos das principais bacias hidrográficas, a exemplo dos projetos Ponto Novo, com capacidade de irrigar 2.750 hectares, Jacuípe, 1.000 hectares, Paulo Afonso, 380 hectares, e Curral Novo, 320 hectares, dentre outros (AVENA, 2002, p. 297).

As principais ações de apoio à produção desenvolvida no semi-árido caracterizam-se por modelos agroeconômicos, na linha do agronegócio empresarial, intensivos em utilização de água, viáveis apenas naquelas localidades onde há menor escassez

de recursos hídricos. Entretanto, na maior parte dessa vasta região predominam situações de restrição relativa e escassez de água, o que requer a aplicação de modelos agrícolas poupadores desse recurso.

Como a atividade empresarial não tem demonstrado interesse em adotar os modelos de exploração agrícola poupadores de água, devido à sua limitada capacidade de produzir excedentes comercializáveis, a clientela preferencial desse tipo de exploração são as cooperativas e associações de produtores familiares que, embora não pretendam permanecer à margem do mercado de bens e serviços, precisam garantir minimamente a sua subsistência e também participar, ainda que em menor escala, do circuito comercial da atividade agrícola. Para esse segmento produtivo é fundamental o apoio do poder público, proporcionando não apenas os recursos necessários ao financiamento da atividade produtiva, mas, sobretudo, apoiando a sua organização, prestando assistência técnica à produção e comercialização e disseminando modelos alternativos de produção mais condizentes com a sua realidade e possibilidades.

Uma das estratégias que pode ser explorada de forma mais consistente para gerar uma massa crítica de resultados é a implantação, no semi-árido, de projetos-piloto, desenhados e construídos a partir das necessidades de cada território, utilizando o acervo mais adequado de inovações tecnológicas geradas pela EMBRAPA, pelas universidades, os centros de pesquisa e ONGs, e mobilizando os recursos aportados pelos diversos programas governamentais de forma integrada. Desse modo, as políticas públicas, além de possibilitarem uma maior eficiência na aplicação dos recursos, alcançariam maior visibilidade e expandiriam a capacidade de multiplicação dos seus resultados.

O capital social só poderá ser fortalecido nas regiões semi-áridas quando as intervenções governamentais tornarem-se suficientemente eficazes, a ponto de reduzirem as incertezas da população sobre o dia de amanhã, assegurando concretamente as suas possibilidades de sobrevivência. Resolver as dependências estreitas, individuais e familiares, relacionadas com o dia-a-dia da sobrevivência, é condição *sine qua non* para tornar possível às pessoas poderem dedicar tempo e atenção aos problemas comuns e coletivos e, desse modo, permitir níveis mais elevados de consciência, mobilização e organização, os quais poderão se converter em aliados importantes nos processos de planejamento e racionalização do uso de recursos escassos.

Desde a época dos programas de desenvolvimento rural e desenvolvimento regional integrado (PDRIs), formulados e implantados a partir da segunda metade dos anos 70, algumas iniciativas vêm sendo tentadas, umas apoiadas mesmo

por agências financeiras internacionais, com o propósito de reduzir a pobreza e combater a fome no meio rural. O Polonordeste, o Projeto Sertanejo e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) são exemplos que pontuaram o II e o III PND dos governos militares.

Nos anos 80 e 90, programas do tipo Comunidade Solidária, PRODUZIR, Projeto Gavião, Viver Melhor e PRONAF, dentre outros, introduziram o diferencial (ausente nos programas anteriores) caracterizado pela maior participação das comunidades na formulação dos programas. As idéias atuais (Programa de Combate à Pobreza Rural e Programa de Crédito Fundiário), recém-lançadas pelo governo federal, pretendem aprofundar os processos participativos, mediante a transferência de poder às comunidades, tanto na fase de formulação como na execução e gestão das políticas públicas.

Após muitos anos de autoritarismo, e tantos outros dedicados à consolidação das liberdades democráticas, o Estado brasileiro volta a exercitar o planejamento. O fortalecimento dessa atividade é uma condição indispensável quando se trata de balizar o comportamento do mercado, para que os interesses de maximização de lucro não comprometam o objetivo que se impõe, ética e moralmente, de se elevar os níveis do bem-estar social.

A melhoria das condições de vida, refletidas no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, deve ser perseguida acima de todas as metas, mediante a busca de maior eficiência social na alocação dos recursos produtivos e da multiplicação de programas (e recursos) destinados à inclusão social, através de geração de renda e ocupação, que venham a substituir progressivamente os programas emergenciais de nutrição, aviltados pelo fisiologismo político.

Mesmo quando se trata do agronegócio empresarial, cabe ao Estado, ao intervir no sistema de mercado, a função importante de arbitrar a apropriação do lucro entre os elos das cadeias produtivas dos Complexos Agroindustriais (GRAZIANO, 1996), para que as energias aglutinadas no processo decisório e a conseqüente mobilização dos recursos sejam direcionados para a eficiência dos processos produtivos, reforçando-se os níveis de solidariedade e confiança entre os atores, ao invés de permitir ataques predatórios de alguns sobre as margens de lucro dos demais integrantes da cadeia produtiva.

As propostas de articulação territorial em bases descentralizadoras, bem como aquelas associadas à gestão solidária das políticas públicas representam, no entanto, desafios novos que merecem uma atenção particular, por exigirem níveis mais elevados de negociação dentro do próprio tecido governamental, assim como entre o seu sistema matricial setorial e a nova matriz das necessidades

territoriais, ou entre governo estadual, poder local e a sociedade civil. Não se deve desprezar, contudo, o delicado processo de assimilação, pelos atores locais, dos novos conteúdos administrativo-financeiros, que podem representar ameaças reais aos concertos territoriais, seja por parte de uma cultura organizacional estabelecida, ou pelo contingenciamento inexorável dos recursos do aparato governamental ou ainda, pelos interesses e vaidades individuais.

De fato, pode-se constatar um renovado vigor, tanto nas lutas democráticas, manifestas nas células da organização social, como em políticas públicas mais empenhadas na valorização da cidadania. O avanço da participação democrática requer descentralização e desconcentração das ações governamentais e o fortalecimento das comunidades através de novas instâncias representativas.

A busca de modelos mais participativos e mais democráticos de gestão, e a necessidade de se construir novas instâncias representativas, ou de se efetivar as atribuições daquelas já existentes, deve buscar configurações que representem o estabelecimento de um novo equilíbrio de poder: a conjugação de interesses.

Referências

AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: Seplantec/Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Fundo de Cultura, 1959.

GRAZIANO, J. *O novo modelo da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.

JARA, Carlos. *Qualidade social e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais*. Seminário Internacional: Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza: IICA/MDA, 2003.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: Seplantec/Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002. p. 97-130.

SEPÚLVEDA, Sérgio et al. *Territorios rurales, estrategias y políticas en América Latina*. Seminário Internacional: Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza: IICA/MDA, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. Rio: Futura, 2002.



6 O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO NO ÂMBITO DA “CRISE FISCAL” DO ESTADO BRASILEIRO

Reginaldo Souza Santos*

Elizabeth Matos Ribeiro**

Mônica Matos Ribeiro***

Thiago Chagas Silva Santos****

Vinícius Mendes da Costa*****

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar a veracidade da influência da crise do Sistema Previdenciário no déficit público brasileiro. Este é um tema que tem assumido o centro das discussões nacionais a partir dos anos 90 do século passado, mas, infelizmente, são poucos os estudos que se propuseram a discutir, efetivamente, os pontos mais relevantes e necessários da questão. O interesse em compreender a crise da previdência deve-se ao fato de esse sistema constituir-se em um programa eficaz para a manutenção da paz social e pela possibilidade de garantir uma renda mínima para uma parcela importante da população brasileira, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico e social da nação. Por outro lado, não se pode desprezar o fato de ser um dos únicos programas sociais que conseguem funcionar no País, abrangendo, a partir de 1988, a totalidade da população. A hipótese central do texto rompe com o diagnóstico dominante que afirma ser a previdência responsável por grande parte da crise do setor público brasileiro; a análise apresentada demonstra o contrário, isto é, que é a crise do modelo de desenvolvimento (e

* Doutor em Economia e professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. E-mail: rsoouza@ufba.br

** Doutora em Ciência Política e Administração e professora credenciada do Programa de Pós-Graduação em Administração -NPGA/Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como professora participante. E-mail: elizabethem@yahoo.com.br

*** Mestranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas – NIPP/EAUFBA. E-mail: mmrib@yahoo.com.br

**** Bolsista Apoio Técnico do CNPq e pesquisador Junior do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas –NIPP/EAUFBA. E-mail: thiagochagas@hotmail.com

***** Bolsista Iniciação Científica e pesquisador Junior do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas – NIPP/EAUFBA. E-mail: viniciuscosta@brasilgas.com.br

de financiamento) do Estado que tem refletido negativamente na sustentabilidade do sistema previdenciário nacional.

Palavras-chave: Previdência Social. Política Social Brasileira. Reforma do Estado.

Abstract

This present work intends to analyze the truth behind the influence of the Social Security on the Brazilian public deficit. This is a theme which has been the focus of national discussions since the 1990s, but, unfortunately, the studies which have proposed effective discussions on the most relevant and necessary points of the question are few. The interest in understanding the Social Security crisis is due to the fact that this system constitutes an efficient program for the maintenance of social peace and the possibility to guarantee a minimum income to an important segment of the Brazilian population, thus contributing to the socioeconomic development of the nation. On the other hand, one can't disregard the fact that it is one of the only social programs in the country which works, covering the entire population since 1988. The text's central hypothesis departs from the dominant diagnosis which affirms that Social Security is responsible for Brazilian state sector crisis; this present analysis demonstrates the opposite: the crisis of the model of development (and financing) of the State has negatively reflected in the sustainability of the National Social Security.

Key words: Social Security. Social Policy. State Reform.

Introdução

Este artigo é resultado de um projeto de pesquisa mais amplo realizado pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA da Escola de Administração da UFBA, desde o início dos anos 90, cujo objetivo era compreender o *Esgotamento do Padrão de Financiamento Estatal no Brasil*. A preocupação principal do estudo era identificar as causas fundamentais que levaram ao esgotamento do modelo de financiamento estatal do governo brasileiro, que fora arranjado no período de 1964-1966, contido no Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG.

Ao longo desse período, foi possível avançar no diagnóstico da crise financeira do Estado, mas persistia a crença de que as fragilidades do governo para ampliar a produção pública, particularmente no campo social, não estavam associadas totalmente aos desequilíbrios das contas públicas. Mesmo assim, na segunda etapa do estudo, procurou-se incorporar a noção de *crise fiscal* e a necessidade de a pesquisa seguir um caminho mais propositivo, implicando a alteração da proposta original, que passou a intitular-se *Esgotamento do Padrão de Financiamento e Crise Fiscal do Estado Brasileiro – bases para um programa de reformas* (SANTOS et al, 2001).

O ponto mais relevante do novo projeto de estudo tinha como propósito analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a expansão econômica. As análises correntes dão conta de que a crise da economia decorre única e exclusivamente da crise fiscal do Estado – daí a necessidade de serem empreendidas, no seu interior, reformas direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. Sem embargo, decidiu-se avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se chama de crise fiscal. Em vez de vê-la relacionada apenas à política macroeconômica, com excessivo nível de gasto público e com as deficiências inerentes ao sistema tributário, passou-se a compreendê-la, também, dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais, que tem levado a um acelerado processo de concentração e centralização de capitais.

Tomando como referência o modelo de desenvolvimento industrial brasileiro, instituído a partir da década de 60, confirma-se que o Brasil estruturou um sistema de financiamento da economia com a participação do capital privado nacional, do capital privado internacional e do capital do setor público, sob a liderança do Estado nacional. Sabe-se, também, que grande parte dos recursos se originou de fundos de terceiros, financiamentos externos, financiamentos da previdência etc. Logo, pode-se concluir que as relações do Estado com os

demais agentes econômicos foram marcadas por relações de débito/crédito muito fortes. Esgotado esse modelo de financiamento, os sucessivos governos que assumiram a gestão do País, a partir dos anos 80, não foram capazes de encontrar, até o momento presente, um caminho alternativo ao implementado pelos militares, entre 1964 e 1979.

Desse modo, findas as possibilidades que permitiram o expressivo crescimento do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, assiste-se à aceitação progressiva do diagnóstico conservador, que passa a explicar a crise a partir da ineficiência do Estado. Por essa razão, a reforma do Estado assume uma posição privilegiada na agenda nacional, a partir dos anos 80. Sendo essa a prioridade, a sua execução deveria obedecer três etapas lógico-sucessivas: 1) identificar as causas dos problemas (da crise) que estavam obstruindo o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade; 2) eleger os pontos relevantes a serem atacados e especificar os procedimentos a serem adotados; e 3) quantificar claramente os resultados a serem alcançados com a reforma, o tempo necessário (pelo menos na sua fase preliminar) para empreendê-la, e o custo/benefício que seria pago (recebido) pela sociedade para realizá-la.

O discurso dominante passou a defender a necessidade da reforma, porque partia do pressuposto de que o Estado brasileiro estava em crise. A análise corrente defende o ponto de vista de que os limites do Estado estavam dados pela impossibilidade de se manter o padrão de desenvolvimento de anos anteriores e, sobretudo, pela incapacidade de financiar os projetos que estavam sob a sua responsabilidade. Para recuperar as condições de financiamento, os ideólogos do neoliberalismo propuseram dois caminhos: 1) mediante as reformas do Estado (materializadas nos projetos da previdência social e da administração), visando a maior racionalidade administrativa e a diminuição da dimensão do Estado; e 2) mediante a reforma tributária, visando ao equacionamento da dívida e um melhor balanceamento entre a receita e a despesa do setor público.

Desse modo, para compreender a chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro, é imprescindível analisar os principais instrumentos que conformaram e caracterizaram o padrão de financiamento do modelo de desenvolvimento industrial assumido pelo País entre 1967 e 1979, com ênfase nas relações de débito/crédito entre o Estado e a sociedade¹.

Estas considerações preliminares são, portanto, as referências básicas para o dimensionamento da responsabilidade do sistema previdenciário na crise do setor público brasileiro, num momento em que se atribui uma ampla crise do Estado (principalmente fiscal) e persiste o discurso em favor das reformas. É com esse balizamento que, a seguir, se buscará dimensionar a extensão e as

conseqüências das relações de débito/crédito entre o Sistema Previdenciário brasileiro e o Estado².

Para tanto, o texto está subdividido em quatro seções, incluindo as considerações finais, além desta introdução. Na primeira, são feitas algumas reflexões a respeito do quadro teórico de referência, tomando como ponto de partida uma análise crítica acerca da crise e da reforma das “políticas de bem-estar social”, a partir dos anos 70.

Na segunda seção, faz-se uma breve revisão do processo de institucionalização da Previdência Social no Brasil. A partir desse ponto, passa-se a discutir o impacto real do déficit previdenciário na crise do Estado brasileiro.

Nas considerações finais, foram sistematizadas apenas as conclusões mais relevantes que, de alguma maneira, já estão explicitadas nas seções anteriores.

Quadro Teórico de Referência: Crise e reforma das “Políticas de Bem-Estar Social”

As últimas décadas do século passado foram palco de profundas transformações sociais no mundo capitalista, tendo como pano de fundo a defesa da necessidade de se reformar o Estado. Observa-se, em linhas gerais, que essas transformações apresentam-se em duas versões fundamentais: 1) o esgotamento do modelo de “Políticas de Bem-Estar Social”, tendo como principal componente a seguridade/previdência social; e 2) a chamada reforma social, que envolve mudanças mais profundas, atingindo os principais benefícios garantidos pelo “Estado interventor”, cristalizadas na redução dos seguros sociais e também da assistência social. Tais medidas têm sido assimiladas pela maioria dos países capitalistas, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, ainda que seus efeitos mais perversos sejam mais visíveis nas sociedades em desenvolvimento ou subdesenvolvidas.

¹ A pesquisa foi dividida em cinco sublinhas de análise. A primeira referiu-se às *Relações de Débito/Crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco Central*, que tinha como objetivo dimensionar os impactos da política monetária sobre as contas públicas do Estado brasileiro. A segunda tinha como alvo analisar as Relações de Débito/Crédito entre o Tesouro Nacional e a Política de Incentivos Fiscais, com o objetivo de fazer uma avaliação da política de incentivos fiscais aplicada pelo governo brasileiro para saber, em que medida, a renúncia fiscal daí decorrente contribuiu para erodir o padrão de financiamento e problematizar a crise do setor público. A quarta sublinha visava a analisar a relação entre a *Gestão Tributária e a Dívida Ativa*, procurando dimensionar a evasão fiscal pelo lado da dívida ativa não recuperada pela receita federal. Finalmente, a quinta e última sublinha referia-se à análise das *Relações entre o Sistema Previdenciário e os agentes privados e o Estado*, com o objetivo de dimensionar a extensão das relações de débito/crédito do sistema previdenciário e os agentes privados e o Estado.

² É importante ressaltar, portanto, que o objetivo do texto não é discutir a viabilidade econômica do sistema previdenciário nacional.

De acordo com Santos (1998), 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. 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.

A síntese desse diagnóstico pode ser assim resumida: o 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 o são as receitas, sobretudo pelo caráter relativamente não comprimível 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 (SANTOS, 1998).

O caminho apontado pela ortodoxia, para se conter o apetite intervencionista e gastador do *Leviatã* (SANTOS, 1998), 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; essa 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.

A estratégia neoliberal para conter a crise econômica passa, portanto, pela redução do papel do Estado e, naturalmente, pela consolidação do mercado, como espaço

natural de realização/ampliação do capital. O Estado sai, portanto, de um papel predominante para assumir um espaço subordinado. Em razão do domínio das medidas econômicas, os cortes mais drásticos ocorrerão no âmbito das políticas sociais, particularmente aquelas políticas que se caracterizavam pelo domínio de vultosos recursos, como é o caso da Seguridade/Previdência Social e da Saúde, que passam a ser “objeto de desejo” dos investimentos privados.

Desse modo, o debate acerca da reforma dos sistemas previdenciários contemporâneos só pode ser compreendido à luz do arcabouço conceitual e analítico que tem servido de fundamentação para o discurso dominante a favor da “modernização” do Estado. Não resta dúvida de que a abordagem hegemônica, que ganha espaço a partir dos anos 70 do século passado, tem-se utilizado de uma visão simplista e reduzida, vinculada estritamente à perspectiva econômica.

Por essa razão, a política social tem sido alvo de reformas drásticas tendo como ponto de partida os programas de seguridade/previdência social que passam a ser acusados, fundamentalmente, de ineficiência administrativa e de gerar desequilíbrio financeiro-atuarial. Tais críticas têm-se sustentado na incapacidade de sobrevivência futura dos sistemas de seguridade social, particularmente os mais antigos, em que é predominante uma população mais envelhecida (FRANCO, 1996). A solução neoliberal para os problemas diagnosticados passava, portanto, pela privatização dos principais e mais caros programas sociais, as aposentadorias por velhice, invalidez e morte e os sistemas nacionais de saúde. Cabe ressaltar, ainda, que os antigos programas de assistência social também sofreram transformações significativas e passaram a assumir uma maior responsabilidade no atendimento às demandas sociais. O assistencialismo ganha maior *status* à medida que passa a ser redesenhado para substituir o antigo modelo de proteção social. Se as políticas de bem-estar social se consolidaram entre os anos 50 e 70 como políticas estruturantes, assiste-se, a partir dos anos 80, a um esforço da maioria dos Estados, particularmente os latino-americanos, no sentido de consagrar as políticas assistenciais como medidas atenuantes dos conflitos sociais.

Segundo as análises de Esping-Andersen (1995, p. 74), “[...] as premissas que guiaram a construção dos modelos de *Welfare States*, predominantes entre os anos 60 e 70, não são mais vigentes”. Afirma o autor que o fato de as relações familiares, as relações capital-trabalho e as relações econômicas internacionais terem sido modificadas explica, em grande medida, as críticas ao modelo tradicional de política social. Em termos de Seguridade Social, argumenta Esping-Andersen, existe uma separação crescente entre esses esquemas e as novas necessidades e riscos existentes – o crescimento da informalidade no trabalho,

da ilegalidade ou não-declaração, os problemas demográficos, as pesadas contribuições sociais, a ampliação das demandas por benefícios, entre outros.

Diante dos novos desafios impostos à manutenção do capital, constatam-se mudanças importantes no direcionamento dos objetivos da Seguridade Social, que passa a pautar-se, essencialmente, no enfoque econômico-financeiro. Tais medidas têm por objetivo garantir o chamado equilíbrio fiscal, deixando de lado, desse modo, as preocupações com o bem-estar social. Naturalmente podem ser observadas posturas diferenciadas no enfrentamento dessas questões e no atendimento às demandas sociais. Em alguns países, como na Austrália e nos países escandinavos, manifesta-se uma tendência à ampliação das negociações acerca do direcionamento das mudanças, não havendo reformas radicais. Enquanto em outros, como é o caso do Chile e dos antigos países comunistas, as mudanças foram muito mais drásticas, chegando à destruição do modelo de proteção anterior. Alguns outros ficaram entre esses dois pólos, a exemplo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que assumiram a política de depreciar, gradativamente, as forças sociais de resistência, principalmente a sindical. Mas o que se pode observar é que, na maioria dos países avançados, particularmente os europeus, as mudanças têm sido mais lentas – apesar de terem introduzido algumas modificações importantes, como os cortes de benefícios, a flexibilização das leis trabalhistas, entre outras, particularmente depois da necessidade de ajustes rumo ao Euro. Acredita-se que tal reação se deve muito mais à capacidade de resistência da sociedade civil do que da vontade dos governantes.

No caso dos países latino-americanos, observa-se que as mudanças postas em prática foram mais radicais e fizeram parte do conjunto de recomendações indicadas pelo Banco Mundial. Em 1994, o relatório *Averting the Old Age: Policies to Protect the Old and Promote Growth* já indicava as mudanças que deveriam ser feitas, seguindo as políticas de reformas estruturais sustentadas no chamado “modelo de três pilares”. O primeiro pilar – obrigatório – é baseado em uma previdência básica, que é garantida pelo Estado, para todos os trabalhadores e os seus dependentes, constituída por um salário mínimo, que garantisse a doença, a velhice, a invalidez e a pensão para os sobreviventes (pensão por morte). O segundo pilar - obrigatório – seria uma previdência complementar pública, pela qual o Estado constituiria um fundo complementar de natureza facultativa, que permitisse que os trabalhadores tivessem condições e interesse de fazer um plano complementar de aposentadoria gerido pelo Estado. E o terceiro pilar – facultativo – seria o dos fundos privados de previdência (BANCO MUNDIAL, 2000).

Para o caso brasileiro, a recomendação do Banco Mundial³ indicava reformulações que deveriam seguir o “modelo dos três pilares”. O problema é que, no Brasil, como ressalta Müller (2000), o primeiro pilar é extenso demais, o segundo inexistente e o terceiro é insignificante. Tal situação o diferencia da maioria dos países latino-americanos – a exemplo do Peru e Argentina – que, apesar de não ousarem mudanças tão radicais como as ocorridas no Chile, implementaram componentes de privatização – principalmente no segundo pilar⁴ (BELTRÃO et al, 1998).

Institucionalização da Previdência Social no Brasil⁵

O embrião do que viria a ser a Previdência Social é oficialmente implantado no Brasil no início do século XX, através da “Lei Eloy Chaves”, e seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção crescente do Estado. Tal modelo apresenta, em sua proposta original, dois princípios universais: o caráter contributivo e o limite de idade; essa lei criava, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os respectivos empregados, cobrindo os riscos de invalidez, velhice, tempo de trabalho e morte, além de oferecer assistência médica. Mais tarde, esses benefícios foram estendidos a outras categorias profissionais que desempenhavam atividades consideradas perigosas, como portuários e marítimos (IBRAHIM, 2002).

As CAP's proliferaram no decorrer dos anos 20 do século passado, passando a ser, durante alguns anos, o modelo utilizado em muitos setores da economia nacional. Eram organizações de caráter local e abrangiam pequenos setores de determinadas atividades econômicas e, em muitos casos, apenas congregavam os empregados de uma única empresa. O sistema foi sendo estendido a empresas de diversas categorias diferentes. Tais organizações funcionavam em regime de capitalização, baseadas no conceito de seguro, pelo qual o indivíduo contribui e tem direito a um benefício diretamente

³ Relatórios: “Brasil: questões críticas da previdência social”, Volume I e II, de 19 de junho de 2000 – Documento do Banco Mundial.

⁴ Recentemente um novo estudo do Banco Mundial, intitulado *Keeping the promise of social security in Latin America*, publicado no Jornal *Valor Econômico*, São Paulo, em 29.09.2004, reconhece que a “Previdência Privada” não é capaz de produzir milagres. A realidade tem demonstrado que a maioria dos países latino-americanos que “privatizaram” seus sistemas previdenciários não tem conseguido alcançar uma taxa de cobertura da população satisfatória.

⁵ Para uma análise mais ampla deste tema ver Aureliano e Draibe (1989), Azeredo (1980), Draibe (1986; 1989), e Faria (1986).

relacionado ao valor da contribuição. As CAP's tinham autonomia na execução de seus planos, caracterizando, assim, o modelo liberal de previdência no País.

Esse regime, no entanto, era estruturalmente frágil, não atingindo, muitas vezes, o número necessário de segurados para o estabelecimento das bases securitárias – ou seja, um número de filiados com capacidade contributiva que permitisse estabelecer um fluxo de receita suficiente para garantir o pagamento dos benefícios de longo prazo. As atualizações das tabelas das caixas eram arbitrariamente fixadas e as falhas refletiam-se sobre a formação dos patrimônios. As administrações eram marcadas pelo desaparecimento técnico, o que as incapacitava de proteger a saúde financeira dessas organizações à medida que elas cresciam e aumentavam o número de benefícios concedidos.

O conceito de universalização do sistema previdenciário brasileiro mostrou sua fragilidade já nos anos 30, quando esse sistema passou por uma grave crise financeira e administrativa, ficando suspenso por seis meses. Isso aconteceu em função do grande número de fraudes, da corrupção e do descalabro administrativo. Essa crise vai induzir a reestruturação do sistema, com a substituição gradual das CAP's pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). Estes, por serem autarquias, permitiriam um maior controle por parte do governo. A partir desse momento, a arrecadação passou a ser centralizada pelo Estado, iniciando, assim, o processo de intervenção estatal no sistema previdenciário brasileiro.

Com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – IAPM, em 1933, caracterizou-se uma mudança importante nos mecanismos utilizados pelo Estado através da isenção das “quotas”. Com essa medida, o governo passou a utilizar recursos do orçamento para complementar sua contribuição ao sistema. Segundo Oliveira e Teixeira (1986), citado por Andrade (1999), essa “socialização” da “quota da União” logo se estendeu para todas as entidades⁶, passando-se a utilizar a cobrança de 2% sobre todos os artigos importados, como forma de o Estado sustentar o financiamento de sua parte no sistema tripartite, surgindo, assim, as chamadas “taxas” da previdência.

Para Oliveira e Teixeira (1986), com a “socialização” das quotas e a criação das taxas da previdência, a intervenção do Estado sobre os mecanismos de arrecadação passou a ser necessária e legítima. Todo esse sistema era controlado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e passou a constituir-se em um “pólo financeiro” importante nas mãos do Estado (ANDRADE, 1999). O controle do governo se daria, portanto, a partir da atuação do Ministério do

⁶ Lei nº 159, de 30/12/1935.

Trabalho, que pagaria a “contribuição da União” às CAP’s e aos IAP’s e destinaria o saldo para o “Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensão”, que deveria cobrir os eventuais déficits dessas organizações. Enquanto não estavam sendo utilizados, esses recursos seriam aplicados em investimentos rentáveis pelo Conselho Nacional do Trabalho, responsável pela regulamentação da gestão das CAP’s. Criavam-se, dessa forma, os mecanismos através dos quais o Estado passaria a controlar diretamente os elevados saldos do sistema previdenciário brasileiro (ANDRADE, 1999).

Estavam dadas, portanto, no âmbito econômico-financeiro-institucional, as condições que poderiam contribuir para a consolidação de um sistema previdenciário sólido. Mas, infelizmente, os volumosos superávits foram utilizados pelo Estado para outros fins. Para se ter uma idéia desse volume de recursos, em 1930, as CAP’s e os IAP’s chegaram a contabilizar superávits de 70% das receitas arrecadadas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986 apud ANDRADE, 1999). Naquele momento, o Estado passou, então, a criar dispositivos legais que permitiam a utilização dos saldos de acordo com interesses particulares, como o Decreto-Lei nº 1.834, de 14 de dezembro de 1939, que autorizou os fundos de previdência a efetuarem empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas para projetos de reflorestamento, papel e celulose e materiais bélicos; bem como com a concessão de anistia fiscal a empresas estatais em débito com a previdência; ou com a liberação para que reservas previdenciárias fossem depositadas em outros bancos privados, em detrimento de depósitos no Banco do Brasil, que era a instituição financeira oficial. Desse modo, como afirma Andrade, através das mudanças institucionais ocorridas na previdência, a partir dos anos 30, o sistema previdenciário passou a ser uma das principais bases de sustentação do governo na implementação do novo modelo de acumulação adotado no País para a promoção do projeto nacional desenvolvimentista.

Por essa razão, as condições que possibilitariam a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro foram, a médio e a longo prazo, desaparecendo. Inicialmente porque começaram a ser pagas as primeiras aposentadorias; depois, porque os governos começaram a usar esses recursos para outros fins e, finalmente, porque se atribuiu como obrigação dos institutos o pagamento de um número crescente de obrigações, sem o necessário lastro e fundamento lógico, como assistência médica, financiamento imobiliário etc., tornando insustentável a situação dos institutos.

Além disso, a partir de 1945, a legislação permitia, de um lado, a ampliação de planos de benefícios ou serviços e, de outro, a dos créditos de acesso dos segurados e de seus dependentes, facilitando-lhes a concessão, com o aumento dos valores dos benefícios pecuniários pagos. As críticas ao regime estavam

ligadas, também, aos critérios políticos nos quais se baseava a administração dos institutos porque, nas palavras de Reinhold Stephanes (1993), “a previdência social era um feudo do PTB”, isto é, atendia a interesses políticos.

Apesar das mudanças institucionais, as fraudes, adulterações e falsificações na concessão de benefícios e no recolhimento das contribuições – visando interesses corporativistas – continuaram cada vez mais refinadas e, algumas vezes, facilitadas pelas brechas de interpretações existentes nas leis previdenciárias, os chamados “lapsos-legais”. Os dois principais contribuintes do sistema tripartite – União e empresas – passam a descumprir suas determinações legais, elevando-se, dessa forma, suas dívidas com o sistema. Esse processo prolongou-se até o início dos anos 60, culminando com o que passou a ser denominado de “crise financeira” da Previdência Social. Admitindo-se ser esse diagnóstico verdadeiro, alguns estudos confirmam que não seria um problema para um sistema que acumulou superávits elevados ao longo da sua história (ANDRADE, 1999).

Para tentar solucionar os problemas desse “déficit”, o governo promulga, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional e foi a primeira medida destinada a diminuir a disparidade entre as diversas categorias profissionais. Essa lei unificou a legislação relativa aos IAP’s, uniformizando as contribuições e os planos de benefício dos diversos institutos. Com sua aprovação, a cobertura previdenciária foi estendida aos trabalhadores autônomos, incluídos a partir de então como segurados obrigatórios. Com a LOPS, houve o fim da estrutura tripartite, passando o Estado a ser responsável pelo custeio do pagamento de pessoal e das despesas de administração geral da Previdência Social, assim como deveria cobrir as possíveis insuficiências financeiras do sistema.

A subida dos militares ao poder permitiu um novo arranjo institucional no campo social. A partir de 1966, assiste-se à unificação do sistema previdenciário através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS. O novo órgão reuniu, em uma só estrutura, os institutos existentes, permitindo a uniformização das contribuições e benefícios. Esta unificação fez parte de um conjunto de reformas importantes e iria representar o esforço do novo governo para recompor a capacidade de financiamento do Estado, objetivando, assim, aprofundar o projeto de modernização do País.

Os militares vão inaugurar, portanto, um novo momento no processo de acumulação de capital, imprescindível para o aprofundamento e/ou consolidação do modelo de desenvolvimento industrial. Com o esgotamento dos fundos de reserva previdenciários, o governo decidiu criar, em 1967, outros fundos sociais, como o PIS, o PASEP e o FGTS – como mecanismos de poupança

compulsória –, que passariam a compor o novo modelo de financiamento estatal. Nesse contexto, as políticas sociais passaram a integrar a dinâmica mais geral da economia nacional, revelando a tentativa de criação de um modelo de bem-estar social de maior alcance para o País⁷.

Nos anos 80, juntamente com a grande recessão das economias desenvolvidas do mundo, toda a política expansionista da cobertura do sistema previdenciário – 1967-1979 – entra numa nova crise, com o reconhecimento oficial de que o sistema se tornara incapaz de sustentar o padrão de gastos montados no período anterior. A crise é apresentada apenas como consequência de uma crise financeira conjuntural, o que impediu, como salienta Andrade (1999, p. 62), “[...] o reconhecimento de uma contradição estrutural engendrada pela própria direção imposta pelo Estado”, em que a expansão dos benefícios e das responsabilidades foi feita sem um lastro de arrecadação financeira que lhes desse sustentação.

O processo de redemocratização, iniciado nos anos 80, foi permeado por um amplo e polêmico debate sobre a crise do sistema previdenciário. O governo, dividido entre as imposições dos organismos internacionais e o desafio de amenizar as tensões internas, passou a responsabilizar os gastos com assistência médica como principal causa dos persistentes déficits do sistema previdenciário. Por esse motivo, lançou um “pacote previdenciário”⁸ autorizando a emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's), até o valor de Cr\$ 180 milhões, destinados à cobertura do saldo devedor da Previdência com a rede bancária. Os resultados dessas medidas tiveram, porém, impactos reduzidos, em razão da forte recessão a que estava submetido o País nesse período. O desempenho negativo da economia nacional teve reflexos perversos no mercado de trabalho, gerando desemprego e forçando a contenção dos salários, o que acabou reduzindo as principais fontes financiadoras do sistema previdenciário.

Nesse contexto adverso, surgiu a mais inovadora reforma do padrão de política social do País, consolidada na Constituição de 1988, com a criação da Seguridade Social. O novo modelo de proteção social integrava, finalmente, as políticas de saúde, assistência e previdência social. Esta mudança implicou a definição de

⁷ Toda essa reformulação serviu para aliviar as tensões sociais mais explícitas, a partir da expansão de cobertura de alguns benefícios, como o seguro contra acidente de trabalho, instituído em 1967; a promulgação da Lei Complementar no. 11, em 1971, que cria o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural; a inclusão dos trabalhadores domésticos, em 1972; o desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social e a criação do novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974.

⁸ Mediante o decreto-lei nº 1.1911, de 20 de dezembro de 1981.

um orçamento específico para o novo sistema – Orçamento da Seguridade Social –, distinto do Orçamento Fiscal. A partir daquele momento, foram definidas as fontes vinculadas de financiamento, entre as quais destacam-se as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salário, a Contribuição sobre o Faturamento das Empresas – COFINS, a Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição para o PIS/PASEP. Esta última é destinada, exclusivamente, ao financiamento do seguro-desemprego e dos programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES⁹.

Paralelamente ao esforço de definição de um novo padrão de financiamento para as políticas de Seguridade Social recém-criadas, o governo abre um debate sobre o aprofundamento da crise previdenciária, propalando a insustentabilidade do sistema. O diagnóstico da crise é modificado e a postura oficial passa a sugerir que o problema da previdência não era apenas de ordem financeira e conjuntural, mas tratava-se de uma crise estrutural. Em 1995, lança a Proposta de Emenda Constitucional 33, reforçando esse diagnóstico pessimista, e passa a enfatizar que o sistema reflete tanto as conseqüências das tendências demográficas negativas como os efeitos perversos advindos das disparidades entre despesas/receita – arrecadação/benefícios. Essa visão do problema demonstra a total aceitação do discurso e/ou orientações dos organismos multilaterais.

O déficit previdenciário no âmbito da “crise fiscal” do Estado brasileiro

A aceitação do diagnóstico conservador tem contribuído para a predominância do consenso em torno da necessidade e/ou urgência de os Estados equilibrarem suas finanças. A divergência se dá exatamente nas posições e medidas adotadas para alcançar essa meta. Tal situação explica o fato de que, nos últimos vinte anos, o debate internacional tenha passado a privilegiar a problemática da *crise fiscal* do Estado capitalista.

Como já ressaltado anteriormente, o estudo que originou este artigo constatou como resultado que a crise não tem uma origem no Estado e, sim, no desempenho da economia de um modo geral (SANTOS et al, 2001, p. 85). Depositar no Estado

⁹ Cabe ressaltar que as propostas contidas na Lei do Orçamento da Seguridade Social ainda não conseguiram ser implementadas, o que significa afirmar que o orçamento da Seguridade Social continua fazendo parte de um grande e profundo mistério. Essas dificuldades têm contribuído, de maneira decisiva, para o não cumprimento da própria Lei e/ou proposições ratificadas no chamado “pacto da transição”. O resultado desse impasse se reflete na incapacidade do governo cumprir os três programas que compõem a Seguridade Social brasileira – previdência, saúde e assistência social –, confirmando, dessa forma, um dos piores níveis de atendimento/cobertura desde os anos 70.

a responsabilidade pela crise de natureza fiscal continua sendo a forma de legitimação da posse, pelo capital privado, dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. De fato, o que se tem observado é que a crise econômica mais geral vem acirrando a competição intercapitalista, não em busca de novas fronteiras de expansão, mas no sentido de ganhar terreno ante os concorrentes dentro dos próprios espaços capitalistas já construídos. 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 muito forte, inclusive valendo a criação de uma situação de crise onde ela não existe, no sentido de pavimentar o caminho de entrada do capital privado em novos negócios.

A partir da crise dos anos 80, as indicações das políticas a serem adotadas foram dadas pela ortodoxia e tornou-se senso comum que o desajuste externo decorria do desequilíbrio interno das contas do setor público. Desse modo, estava caracterizada a “crise fiscal” e para ela se deveriam direcionar todos os esforços da política macroeconômica, reforçada por uma ampla reforma do Estado. Esse discurso mostrava, em síntese, a necessidade de serem reduzidos os níveis de intervenção econômica e da descentralização do processo de gestão das relações sociais de produção – o que implicava a transferência, para o âmbito do mercado, das decisões de gastos públicos, consolidado através do ideário defendido pelo *Consenso de Washington* (1989).

Com a crise do Balanço de Pagamentos na década de 80, as correntes de pensamento tendem a convergir para um diagnóstico conservador e o setor público brasileiro passa a ser a principal variável macroeconômica de ajuste. A corrente hegemônica indica como único caminho a política de reestruturação do Estado, criando, dessa forma, as condições institucionais necessárias para se chegar ao equilíbrio fiscal – por intermédio, fundamentalmente, do aumento das receitas e do corte das despesas. O Brasil inicia os anos 90 do século XX, voltando-se para a execução de tais políticas, optando, assim, pelo ajuste recessivo, combinando a política monetária – pela elevação dos juros – e a fiscal – promovendo, simultaneamente, cortes em rubricas selecionadas de gastos, nos subsídios creditícios e nos incentivos fiscais.

Considerando o fato do Estado ser o principal coordenador da política econômica e o mais importante agente responsável pela sua execução, certamente que também passava a ser, até por razões técnicas, o principal responsável direto pelo ajuste das contas externas do País. Naquele momento, assistia-se ao atrelamento das contas públicas ao ajuste das contas externas. Uma análise mais crítica do comportamento dos últimos governos diante dessa questão demonstra que, enquanto houver possibilidades técnicas e, sobretudo, políticas, de se extrair algo mais do orçamento público e garantir um relativo grau de

confiança dos agentes externos ao aporte de capital na economia brasileira, essa ruptura não será realizada. Pode-se concluir que, numa conjuntura em que os resultados econômicos não são satisfatórios, a solução passa pela pressão sobre o orçamento público para preservar, assim, as posições de ganhos.

Desse modo, podem ser antecipadas duas conclusões óbvias:

1) [...] 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, levando-o a um processo de deterioração de suas contas; e 2) nesses termos, a “crise fiscal”, pelo menos no caso brasileiro, 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 do século passado (SANTOS et al, 2001, p. 105).

Assim, a chamada política de ajuste fiscal, assumida pelo governo brasileiro a partir da década de 90, torna-se muito mais perversa. Tais medidas demonstram que não se trata de buscar a melhoria de instrumentos de gestão dos planos orçamentários de receita e despesa; também não se trata de estruturar um novo padrão de financiamento que possibilite a retomada do crescimento econômico e social do País. Pela análise feita, o sentido maior dessa política tem sido transformar as finanças públicas do Brasil em instrumento de ancoragem dos desequilíbrios externos. Tal opção produz conseqüências graves para o futuro do País, já que retira do Estado a capacidade de financiar as políticas públicas, tanto aquelas voltadas para a distribuição de renda – as políticas sociais –, quanto aquelas voltadas para o apoio às atividades econômicas – políticas de infra-estrutura (SANTOS et al, 2001).

Naturalmente, essa política ortodoxa tem tido um reflexo extremamente negativo nas políticas sociais, particularmente sobre a Previdência Social, que tem sido alvo privilegiado das críticas mais contundentes por parte da hegemonia política, econômica e ideológica que assumiu o poder nos últimos decênios do século passado. No que se refere aos programas de seguridade social, a indicação da política neoliberal pode ser observada no próprio posicionamento do Banco Mundial quando afirma que “[...] a previdência social tem prejudicado o crescimento corrente, contribuindo para a enorme dívida pública do País e ameaça a prosperidade, na medida em que desvia recursos que deveriam ser investidos no futuro” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 9). A partir desse diagnóstico, indica como solução para o problema a implementação do sistema de três pilares, já discutido anteriormente. Na verdade, essa solução diz respeito à implementação da privatização da previdência, campo até aquele momento não apropriado pelo capital privado.

Para poder legitimar tais reformas, a Previdência Social brasileira tem sido apresentada como grande responsável pelo déficit público nacional, tendo, desde o ano de 1995, segundo dados oficiais, um déficit crescente e descontrolado: em 2003, estimava-se que o déficit atingia o montante de R\$ 26 bilhões¹⁰. Esses dados, entretanto, omitem os valores não repassados pelo governo, que tem trabalhado em seus diagnósticos apenas com as diferenças entre a arrecadação bancária líquida (que exclui as transferências a terceiros) e as despesas com benefícios, incluindo os benefícios assistenciais e rurais. Daí o déficit apontado ser, na verdade, o saldo estimado a receber do Tesouro Nacional. Naturalmente, se forem analisadas somente as receitas provenientes da folha de pagamento e comparadas com as despesas de todos os benefícios, inclusive os rurais, a arrecadação advinda das empresas, segurados e contribuintes individuais torna-se insuficiente, principalmente em decorrência do desemprego, da informalidade, da falta de repasses, entre outros problemas.

O diagnóstico distorcido e/ou superficial sobre o déficit da previdência social brasileira também não leva em conta os repasses constitucionais advindos do Orçamento da Seguridade Social, assegurados pela Constituição de 1988, que têm sido desviados, sistematicamente, para a cobertura de outros gastos públicos. Essas denúncias têm sido difundidas particularmente pela Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, cuja descrição, feita nos Quadros 1 e 2, revela que a ausência desses recursos tem contribuído, decisivamente, para aumentar o déficit apresentado pelo governo.

QUADRO 1
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SEGURIDADE SOCIAL R\$ bilhões

Receitas	1997	1998	2001	2002
Cofins	19,118	18,745	45,678	51,03
Lucro Líquido	7,698	7,703	8,968	12,46
Arrecadação Previdenciária	44,260	47,166	62,491	71,03
CPMF	6,909	8,118	17,157	20,26
Outras Receitas	—	—	2,582	2,62
Total (superávit)	77,985	81,732	136,877	157,40
Despesas				
Benefícios Previdenciários	48,603	56,021	78,697	92,11
Saúde	18,204	19,500	21,111	24,53
Outras Desp. Prev.	3,650	3,667	5,605	7,08
Total	71,057	79,199	105,413	124,44
Saldo	6,928	2,533	31,464	32,96

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria da Receita Federal.

¹⁰ Anuário Estatístico da Previdência Social, 2003.

QUADRO 2
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS INSS DETALHADA R\$ bilhões

Receitas	1997	1998	2001	2002
Cofins	2,43	1,19	13,46	16,47
Lucro Líquido	-	4,06	0,26	1,43
Total	2,43	5,25	14,10	17,90

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Uma análise mais detalhada de algumas rubricas pode lançar mais luz sobre o Orçamento Público da União e ajudar a dimensionar a situação real do déficit previdenciário brasileiro:

a. Cofins – A execução orçamentária, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), demonstra qual foi a receita (Quadro 3):

QUADRO 3
RECEITAS DE COFINS R\$ bilhões

	1996	1997	1998	2001	2002
Saúde	6,07	5,27	4,50	9,478	4,97
Previdência Social	2,65	8,49	11,35	13,840	17,00
Subtotal	8,72	13,76	15,85	22,940	21,97
Outras áreas	5,34	3,58	11,00	11,811	18,82
Retido no Tesouro	4,29	1,78	2,85	10,927	10,24
Total Arrecadado	18,35	19,12	18,75	45,678	51,03

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Uma análise mais detalhada dos Quadros 2 e 3, revela, portanto, que o Tesouro retém uma parte do que deveria ser transferido. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que repassou, em 1997, R\$ 8,49 bilhões para a Previdência Social (incluindo LOAS), porém, no fluxo de caixa do INSS, está registrado apenas o repasse de 2,43 bilhões, indicando uma diferença de R\$ 6,06 bilhões no repasse desse ano. O mesmo aconteceu nos demais anos: em 1998, a diferença foi de R\$ 10,16 bilhões; em 2001, foi de 378 milhões; e, em 2002, a diferença foi de 530 milhões. Obviamente, estes dados não são divulgados pelas análises do governo, como já ressaltado, apenas a ANFIP e outros poucos estudos acadêmicos (ANDRADE, 1999) têm destacado essas distorções.

b. Lucro Líquido – A execução orçamentária, elaborada pela STN, apresenta a receita deste item (Quadro 4).

A Secretaria do Tesouro Nacional afirma que repassou os valores do Lucro Líquido, entretanto o fluxo de caixa (Quadro 2) de 1998 acusa o recebimento de apenas R\$ 4,06 bilhões, havendo uma diferença de R\$ 470 milhões no repasse dessa verba. Em 2001, a diferença foi de 56 milhões e, em 2002, de 1,47 bilhão¹¹.

¹¹ Anuário Estatístico da Previdência Social, 1998, 2001 e 2002.

QUADRO 4
RECEITAS DE LUCRO LÍQUIDO

R\$ bilhões

	1996	1997	1998	2001	2002
Saúde	2,97	3,76	1,40	1,616	5,89
Previdência Social	0,00	0,53	4,53	0,316	2,90
Subtotal	2,97	4,29	5,93	1,929	8,79
Outras áreas	1,45	0,08	0,32	4,797	1,02
Retido no Tesouro	2,70	3,33	1,46	2,241	2,65
Total Arrecadado	7,12	7,69	7,70	8,967	12,46

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Os dados revelam, portanto, que, até 2002, os recursos destinados à Previdência não estavam sendo repassados na íntegra, conforme reza a constituição nacional. Isto significa que a dívida da União para com o sistema previdenciário crescia ao longo da década de 90 e o governo não manifestava qualquer intenção em resolver tal distorção. Com a chegada da nova administração, em 2003, tal postura parece indicar mudanças importantes, pelo menos no que diz respeito à divulgação do propalado déficit previdenciário. Como salienta Batista Jr.¹², em 2003, o então ministro da Previdência Ricardo Berzoini revela que “[...] contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS ou a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL foram criadas para financiar a Seguridade Social, que inclui a Previdência. Se todas essas fontes de receita fossem computadas não haveria razão para se falar em déficit previdenciário”. O atual governo reconhece, pelo menos, a falta de seriedade na execução da lei correspondente à Seguridade Social, faltando, entretanto, indicar medidas coerentes com esse discurso.

Outro grave problema, que tem ganhado destaque nos debates mais recentes, é a manipulação dos dados oficiais (ANDRADE, 1999). Na sua maior parte, essas informações divulgadas pelas publicações oficiais são desconstruídas e inconsistentes. Como demonstra o Quadro 5, referente ao Fluxo de Caixa do INSS, o governo vinha utilizando a diferença entre os recursos próprios e os pagamentos do INSS para propagar o déficit, divulgando que os valores da rubrica Transferências da União são totalmente repassados como forma de sustentar o sistema previdenciário, estando aí – segundo dados oficiais – o valor do déficit da previdência. Mas o que efetivamente fica demonstrado, a partir da análise dos dados, é que o governo não tem repassado os valores devidos e divulga esse déficit como sendo decorrente, exclusivamente, da incapacidade financeira do sistema previdenciário.

¹² Folha de S. Paulo, 19 jan. 2003

QUADRO 5
FLUXO DE CAIXA DO INSS

R\$ Mil

	Saldo Inicial	Recebimentos	Próprios	Transf. União	Pagamentos	Pgtos. INSS	Transf. Terceiros	Saldo Final
1983	0,01224	2,36014	2,20207	0,15807	2,39712	2,24624	0,15088	-0,02474
1984	-0,02474	7,10053	6,15236	0,94817	6,94171	6,56739	0,37432	0,13408
1985	0,13408	26,15689	24,43066	1,72622	23,93140	22,69170	1,23971	2,35956
1986	2,35956	74,50341	71,34097	3,16245	69,27344	64,94955	4,32388	7,58954
1987 ^I	7,58954	247,7486	239,9994	7,7491	220,3874	205,5741	14,8133	34,9507
1988	34,951	1.577,014	1.522,981	54,033	1.577,008	1.491,737	85,270	34,957
1989 ^{II}	34,96	24.854,65	21.037,53	3.817,12	24.947,52	23.829,28	1.118,24	-57,91
1990 ^{III}	-58	770.233	687.931	82.302	739.954	699.282	40.672	30.221
1991 ^{IV}	30.220,73	3.465.044,96	3.076.161,17	388.883,79	3.504.331,83	3.327.708,47	176.623,37	-9.066,14
1992 ^V	-9.066,14	40.884.489,20	39.114.268,07	1.770.221,13	36.675.659,63	34.648.534,72	2.027.124,90	4.199.763,44
1993 ^{VI}	4.199.763	961.501.869	865.357.744	96.144.125	833.567.087	779.315.922	54.251.165	132.134.545
1994 ^{VII}	132.135	22.282.881	20.751.982	1.530.899	20.613.624	19.150.285	1.463.340	1.801.392
1995	1.801.392	39.802.947	36.671.266	3.131.681	39.999.627	36.726.569	2.973.058	1.604.712
1996	1.604.712	50.705.775	47.663.255	3.042.520	51.976.948	48.669.595	3.307.353	333.539
1997 ^{VIII}	333.539	58.416.054	53.253.566	5.162.488	56.081.900	52.259.505	3.822.395	2.667.693
1998	2.667.693	60.985.461	49.008.330	11.977.131	63.188.244	59.688.087	3.500.157	464.910
1999	464.910	68.734.229	51.637.198	17.097.032	68.543.734	65.247.199	3.296.535	655.405
2000	655.405	77.781.021	60.208.563	17.572.458	77.070.155	73.179.629	3.890.521	1.366.271
2001	1.333.271	88.916.483	65.455.472	23.461.011	88.795.242	84.288.979	4.506.262	1.487.512
2002	1.487.512	105.035.180	76.082.251	25.653.199	102.066.204	97.011.634	5.054.571	4.456.488
2003	4.456.488	122.229.227	86.587.225	38.275.673	123.361.223	117.504.148	5.857.075	3.324.492

Fonte: INSS, Divisão de Programação Financeira.

I. Agosto – criação da rubrica Prêmio Seguro DPVAT.

II. Em agosto, foram criados a Contribuição sobre Lucro Líquido e o FINSOCIAL.

III. Em janeiro, criou-se os Recursos Ordinários em Transferências da União.

IV. Em fevereiro, foram criados o SEBRAE e a Contribuição da Seguridade Social; em março, a Contribuição Sindical; em novembro, as Loterias Instantâneas.

V. Em agosto, criou-se o SENAR – Transferências a Terceiros.

VI. Em agosto, criou-se a Remuneração Disponibilidade do Tesouro Nacional.

VII. Em janeiro, foram criados SEST e SENAT; em fevereiro, o SDR, substituindo o DENACOOB; em março, o Fundo Social de Emergência.

VIII. Em dezembro, foi criado o SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuição das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

Pode-se concluir que o governo vinha utilizando, sistematicamente, o mecanismo de transferência para cobertura financeira, forçando a Previdência a cobrir déficits advindos do orçamento da Seguridade, criando, assim, problemas financeiros para o sistema. Essas evidências permitem antecipar uma conclusão: não se pode falar de déficit previdenciário sem antes analisar o destino dos recursos previstos no orçamento da Seguridade Social, isto é, sem compreender o marco teórico que justifica tais análises e, conseqüentemente, orientam as atuais políticas estatais e/ou públicas.

A essa problemática, podem somar-se outras questões importantes, como os desvios históricos de recursos e a má gestão administrativa, praticados ao longo

da institucionalização do sistema previdenciário brasileiro. Isso poderia ser traduzido na utilização de recursos da previdência para fins distintos de sua verdadeira finalidade: os exemplos mais evidentes desta situação podem ser encontrados nos projetos da construção de Brasília, das hidrelétricas de Furnas e de Itaipu, da ponte Rio-Niterói, da Transamazônica, da constituição, do aumento de capital de várias empresas estatais etc. Tais práticas provocaram, ao longo do tempo, a queda da liquidez do sistema previdenciário e são, em grande medida, responsáveis pelas dificuldades financeiras atuais do sistema (ANDRADE, 1999).

Vale ressaltar que nenhuma dessas obras proporcionou retorno dos investimentos aplicados, particularmente em relação aos recursos da Previdência Social. Naturalmente, considera-se lícito que o governo utilize recursos da Previdência em outras áreas importantes da economia nacional: o que está sendo questionado é o compromisso de restituir, pelo menos, parte do patrimônio construído/alcançado com esses investimentos, através do repasse dos lucros ou quaisquer outras receitas por ele gerado. Infelizmente, esta não tem sido a prática dominante.

Observa-se, também, que a participação do governo no custeio da Previdência sempre foi determinada por Lei, desde os idos de 1960 (Lei no. 3780/60); no entanto, isto nunca foi cumprido. Ao contrário, em todos os governos, sempre os superávits da Previdência foram desviados de forma ilegal (inconstitucional) para cobrir outras despesas do orçamento fiscal. Os levantamentos contábeis, de 1967 a 1990, efetuados nos balanços anuais, revelaram que o governo deixou de repassar à Previdência um montante expressivo, referente à despesa administrativa e de pessoal do período analisado, assim como aos pagamentos de benefícios assistenciais e rurais, referentes ao período de 1991 a 1997, como mostram os dados do Quadro 6.

QUADRO 6
DÉBITO DO TESOUREO NACIONAL PARA COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Período	Valores
1967 a 1990	24.582
1991 a 1997	33.090
Total	57.672

Fonte: ANFIP apud Balanço do INSS.

Uma clara demonstração desse impasse ocorreu em 1997, quando as despesas com benefícios assistenciais e rurais – cujos beneficiários não contribuem ou têm uma contribuição inexpressiva – atingiram R\$ 10,616 bilhões. No entanto, o repasse do Tesouro para cobrir essas despesas alcançou apenas R\$ 3,905 bilhões que, somados à arrecadação rural de R\$ 965 milhões, totalizaram R\$ 4,870 bilhões, deixando, portanto, um déficit de R\$ 5.746 bilhões¹³, que foi

¹³ ANFIP. Quadro para Indicadores da Previdência e Seguridade Social. Quadros para Análise. 1998.

coberto com as contribuições dos trabalhadores ativos. Desse modo, os trabalhadores ativos passaram a financiar os benefícios assistenciais e rurais, através do Orçamento da Seguridade Social, cujo ônus é de responsabilidade de toda a sociedade.

A essa problemática se soma a grande evasão, em torno de 30% a 40% do seu potencial, bem como a renúncia fiscal, na ordem de R\$ 14 bilhões (estimativa de 2003)¹⁴. Segundo Avena (2000), essas renúncias acabam, em alguns casos, por beneficiar setores que não são considerados carentes, como é o caso de grandes hospitais e universidades privadas, que cobram caro pelos serviços oferecidos e se beneficiam da isenção. Segundo o autor, a reforma de 1998 não atacou os verdadeiros e relevantes problemas estruturais do setor, entre os quais a sonegação fiscal, o desvio de recursos, a redução do mercado formal de trabalho e a queda da massa salarial. Quanto à reforma de 2003, apesar da grande repercussão política e social, constata-se que os problemas permanecem e, mais uma vez, não foi dada prioridade aos problemas estruturais da previdência.

Se os valores apresentados acima já são expressivos para demonstrar o débito do governo para com a Previdência, não são menos significativos quando analisamos a situação da Dívida Ativa da Previdência, ou seja, débitos de empresas ou segurados para com o sistema¹⁵ (Quadro 7).

QUADRO 7
DÍVIDA ATIVA DA PROCURADORIA DO INSS

Ano	Valor R\$
1992	17.088.712
1993	753.015.899
1994	16.946.383.373
1995	19.882.807.642
1996	21.036.388.842
1997	30.737.927.373
1998	49.911.567.491
1999	58.106.089.972
2000	73.090.076.830
2001	48.556.756.000
2002	73.038.037.000
2003	83.214.925.000

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

¹⁴ Relatório: *Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro*, Brasília, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>.

¹⁵ Quando se verifica este débito, a empresa ou segurado tem 15 dias para efetuar o pagamento ou apresentar sua defesa. Caso a empresa conteste o débito, o processo de cobrança ocorre na esfera administrativa do INSS. Se, por outro lado, a empresa entra com recurso na justiça comum, o processo é transferido para a procuradoria do INSS e o débito é inscrito na Dívida Ativa.

Compõem esse débito, órgãos públicos federais, órgãos e entidades públicas estaduais e municipais, fundações e autarquias e empresas privadas, sendo que o maior montante se concentra nas empresas privadas (Quadro 8). Com esses dados, pode-se observar como a dívida em questão vem crescendo ano após ano. Se esses indicadores já são alarmantes, pode-se dimensionar o montante que ainda não foi fiscalizado. Os dados revelam que o valor da dívida ativa, em 2003, é, praticamente, o correspondente a um ano de arrecadação da Previdência (Quadro 5 – Fluxo de Caixa do INSS), o que é bastante revelador dos verdadeiros problemas do sistema previdenciário brasileiro.

QUADRO 8
PERCENTUAL DA DÍVIDA ATIVA DA PROCURADORIA DO INSS
DE EMPRESAS PRIVADAS EM RELAÇÃO A DÍVIDA TOTAL

Ano	%
1992	68,82
1993	81,69
1994	90,88
1995	85,76
1996	86,56
1997	87,91
1998	86,71
1999	92,16
2000	91,32
2001	87,08
2002	91,04
2003	92,55

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Os indicadores do Quadro 8 refletem, portanto, um outro lado da causa do déficit previdenciário a que o governo não tem dado a devida importância. A dívida ativa das empresas privadas corresponde a um percentual muito elevado da dívida total, sendo necessário que o poder público passe a atuar de forma mais eficiente para recuperar esses valores. A única maneira de resolver ou reverter esse quadro é adotando medidas que objetivem aumentar a arrecadação, implementando ações contra a sonegação, medidas já bastante conhecidas e defendidas por muitos segmentos sociais, mas que têm revelado uma profunda dificuldade de serem colocadas em prática.

Em um estudo recente, que busca compreender a evolução histórica dos componentes estruturais da trajetória econômico-financeira de equilíbrio e desequilíbrio da previdência social, Andrade (1999) corrobora as principais conclusões defendidas no presente artigo. Segundo a autora, o exame da capitalização de séries completas de receita e despesa e os eventuais saldos,

entre 1945-1980, à taxa de 6% a.a., e o de séries urbanas, demonstram resultados positivos para a Previdência Social brasileira. O estudo confirma a falta de direcionamento que configurou toda a história do sistema previdenciário. Para a primeira série, o valor encontrado foi de R\$ 238.403.755.780 – ou seja, 41% do PIB de 1980. A conclusão a que chega o estudo constata que, se continuasse sendo capitalizado, a partir de 1981, o sistema previdenciário brasileiro chegaria, no ano de 1997, a um montante equivalente a R\$ 600 bilhões – ou seja, 69% do PIB de setembro de 1998. Esses dados revelam o potencial financeiro que a Previdência Social brasileira poderia ter sob seu controle, o que garantiria a consolidação de um sistema público de provisão social coeso e equilibrado.

A referida autora aplica também a *Equação de Equilíbrio*, elaborada por Babeau (1985), mediante a qual é possível analisar a síntese de uma intrincada cadeia de determinações que deve estar na base de contratos sociais coletivos de proteção social. Ao adaptar o modelo para avaliar o desempenho da Previdência Social brasileira nas últimas décadas, chega a indicações importantes como a necessidade de se resgatar a correlação entre crescimento econômico e o desenvolvimento de seguros sociais, assim como revela que ainda há um espaço considerável para a expansão da cobertura previdenciária, negando, dessa forma, todas as previsões pessimistas feitas, até aqui, sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

Ao ignorar tais possibilidades, as reformas propostas, a partir da década de 90, têm-se limitado a ressaltar e/ou indicar, fundamentalmente, cortes no plano dos benefícios. Isso implica dizer que tais proposições revelam muito mais uma preocupação com os desarranjos de *natureza fiscal*, do que o esforço em compreender e solucionar os desequilíbrios naturais próprios dos sistemas de provisão de políticas de seguro social, como assinala Andrade (1999). As reformas da previdência têm revelado, portanto, muito mais a necessidade e urgência em serem estabelecidas medidas econômicas, fiscais e políticas, como mecanismo de contenção do déficit público, do que encontrar soluções que garantam o bem-estar da sociedade. Como ressaltado anteriormente, a preocupação central dos últimos governos se concentra no atendimento às imposições dos organismos internacionais, com vistas a superar a chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro. Como afirma Andrade (1999, p. 5), “[...] a reforma previdenciária assumiu (nas últimas décadas) o papel de moeda de barganha, sem a qual se esgarçaria a confiança dos agentes externos na efetividade do ajuste econômico posto em marcha a partir dos anos 90” (ver também MELLO, 2003; WERNECK VIANNA, 2000).

Lamentavelmente, a reforma posta em prática pelo atual governo representa um aprofundamento das reformas iniciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 90. Por essa razão, assiste-se, no início do novo século, à expansão e à consolidação dos sistemas previdenciários complementares, que se tornaram, rapidamente, uma opção mais atrativa para a proteção individual, chegando, inclusive, a extrapolar os fundos fechados de pensão, naturalmente em um contexto onde o Regime Previdenciário é avaliado como ineficiente.

Apesar da avaliação dos regimes previdenciários extrapolar as pretensões deste artigo, é importante mencionar que algumas análises já indicam que

[...] as previdências capitalizadas enfrentam problemas semelhantes aos dos planos de repartição simples, exatamente pelo mesmo motivo – uma diminuição na produção. A única diferença é que, com a capitalização, o processo é menos transparente e, por isso, talvez seja preferível para políticos, que preferem que as pessoas achem que as más notícias sejam resultantes da produção do mercado e não de decisões políticas (BARR, 2000, p. 101).

A experiência dos nossos vizinhos latino-americanos, particularmente a do Chile, reforça as preocupações dos estudiosos, políticos e técnicos mais críticos de que a opção pela previdência privada não produzirá milagres, conforme já reconhece o próprio Banco Mundial (BELTRÃO et al, 1998).

Considerações finais

Este artigo teve o propósito de tentar desvelar o mistério que envolve a discussão acerca do verdadeiro impacto do déficit previdenciário na *crise fiscal* do Estado brasileiro, enfocando particularmente a discussão que tem sido travada nos últimos 14 anos sobre o tema. Esta análise definiu, como marco teórico-analítico, a hipótese de que a *crise* recente não tem origem no Estado, mas 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 percebeu que a acumulação de capital e a expansão econômica não estavam ocorrendo pela incorporação de novas fronteiras ao capitalismo, mas através da competição acirrada entre os capitais líderes e rivais, que começou pelo domínio dos espaços já controlados pelo capital privado e, depois, chegou aos espaços que estavam sob o comando do Estado – num primeiro instante, busca-se a conquista dos capitais vinculados mais ao setor de bens (petróleo, mineração, eletricidade, aviação etc.) e, em seguida, ao setor de serviços, inclusive aqueles serviços vinculados às áreas sociais (transportes, saneamento, previdência social, saúde, educação etc.).

A partir desse marco teórico, buscou-se analisar a veracidade do impacto do tão prolapado déficit da Previdência Social brasileira sobre o equilíbrio das contas públicas. O governo, fundamentalmente, depois da última década do século passado, tem insistido em divulgar posições deficitárias para a Previdência, assim como tem contribuído decisivamente para inculcar a imagem de fragilidade do sistema previdenciário nacional. Os dados apresentados neste estudo revelam, porém, que este discurso deve ser relativizado, já que a pressão oficial parece esconder a necessidade de revisão dos compromissos históricos assumidos entre o Estado, os empresários e a sociedade e que resultou no esforço por consolidar um modelo de desenvolvimento econômico-social acelerado e que, também, permitiu a institucionalização de políticas de bem-estar social como forma de possibilitar a expansão do capitalismo corporativo brasileiro entre 1964 e 1979.

Não cabe qualquer dúvida de que a Previdência Social é um dos patrimônios do povo brasileiro e deve, portanto, ser preservado com seus princípios públicos e universais. Como as últimas reformas do sistema, de 1988 e de 2003, não vislumbraram os verdadeiros e relevantes problemas estruturais do setor, entre os quais aqueles advindos da sonegação fiscal, do desvio de recursos, da redução do mercado formal de trabalho e da queda da massa salarial, a questão do desequilíbrio financeiro permanece aberta. Com exceção das mudanças constitucionais, ocorridas antes de 1988, quando os direitos à Previdência foram expandidos para o setor rural, mesmo para os não contribuintes, os governos sucessivos, desde 1989, não têm demonstrado qualquer interesse em priorizar as questões vinculadas ao “bem-estar social”, expressas em políticas sociais efetivas direcionadas para avaliar, ampliar ou melhorar os serviços, a remuneração e, principalmente, o atendimento ao sistema previdenciário nacional. Infelizmente as preocupações financeiras têm suplantado as sociais.

Assim, pode-se concluir que a hipótese central deste artigo rompe com o diagnóstico dominante de que a Previdência Social é responsável pela *crise fiscal* do setor público. A análise apresentada demonstra justamente o contrário, que é a crise mais ampla da economia e, conseqüentemente, o esgotamento do modelo de desenvolvimento (e de financiamento) do Estado brasileiro que têm contribuído, decisivamente, para ampliar a crise do sistema previdenciário nacional. É importante ressaltar, ainda, que a situação financeira da Previdência fica ainda mais delicada quando se constata a incapacidade ou o desinteresse do governo em recuperar a dívida ativa dos agentes privados para com o sistema.

Todo o “exagero” com que o governo tem divulgado a *insustentabilidade* da Previdência revela, de fato, uma forma de legitimar a política de ajuste fiscal que vem sendo implementada desde o final do século passado. Desse modo,

se as reformas instituídas, a partir de 1930, e, particularmente, os projetos definidos no período militar, permitiram que o Estado utilizasse a unificação do sistema previdenciário como importante instrumento para a promoção do desenvolvimento industrial, desde as últimas décadas do século XX observa-se que a ênfase dada ao suposto déficit previdenciário tem servido para legitimar um novo projeto, fundamentado agora nas políticas de ajuste fiscal adotadas a partir dos anos 90 pelos sucessivos governos.

A preocupação principal da discussão aqui proposta foi demonstrar que a atual crise da previdência é reflexo muito mais da incapacidade do Estado em criar um modelo alternativo de financiamento que garanta a retomada do dinamismo econômico e uma melhor distribuição da renda e riqueza no País, do que resultado exclusivo da incompetência do modelo de gestão do sistema previdenciário brasileiro. Esta hipótese parte do pressuposto de que a Previdência não está contribuindo para a crise do setor público brasileiro; constata-se, ao contrário, que não apenas a dívida histórica que o governo tem para com o sistema previdenciário, como também a incapacidade de recuperar parte da dívida ativa do setor privado têm assumido um peso relevante no contexto do endividamento global da instituição.

Referências

ANDRADE, Eli Gurgel. *(Des)equilíbrio da Previdência Social brasileira: 1945-1997*. Tese (Doutorado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

ANFIP. *Dinâmica Sócio-econômica e Previdência Sistêmica*. Brasília, dez. 1999.

ANFIP. *Economia Política e Seguridade Social*. Brasília, maio 1999. Coletânea de Textos.

ANFIP. *Indicadores de Previdência e Seguridade Social: Quadros para consultas e análises*. 1998.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: BRASIL. MPAS/CEPAL. *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília, v. 1, 1989.

AVENA, Armando. O déficit da Previdência não existe. *A Tarde*, Salvador, 06 ago. 2000.

AZEREDO, Beatriz. O financiamento dos programas sociais: impasses e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 3-13, jan./mar. 1988.

BANCO MUNDIAL. *Relatórios*: Brasil: questões críticas da previdência social. Brasília, 19 jun. 2000, v. 1 e 2.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Seguridade Social no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 3, jul./set. 1998.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *A economia política da reforma da previdência*. Brasília: Ministério da Previdência/PARSEP, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 9).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jan. 2003.

BELTRÃO, Kaizo I. et al. *Revolução na previdência*: Argentina, Peru, Chile, Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

BRASIL. A Emenda Constitucional no. 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece o eixo da Reforma da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05.10.1988.

BRASIL. Emenda Constitucional no. 19/98, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 3.807 de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 6.439 de 01 de setembro de 1977. Instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de custeio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei Complementar 109. Dispõe sobre o regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL.MPAS/INSS. *Anuário Estatístico da Previdência Social: 1994 a 2000*. Brasília.

BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e Capital: uma análise de política econômica*. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1985.

CEPAL. *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília: Cepal, 1989. v. 1.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.

DRAIBE, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social: desafios e democratização. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 8, n. 2, fev. 1986.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 35, 1995.

FAGNANI, Eduardo. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 135-74, mai./jul. 1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1983.

FARIA, Vilmar. *O planejamento social no Brasil: roteiro para um debate*. São Paulo, FUNDAP, 1986. Não publicado.

FIORI, José Luis. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

LEITE, C. B. A.; VELLOSO, L. A. *Previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

MEDICI, André et al. Subsídios para a reforma constitucional no campo da seguridade social: visão histórica e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 9, jun. 1993.

MELLO, Magno. *A face oculta da reforma previdenciária*. Brasília: Letrativa, 2003.

MORAES, Marcelo Vianna E. de. Reforma da previdência brasileira. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 6, n. 8, p. 24-40, ago. 1995.

MÜLLER, Katharina. Reforma previdenciária no Leste Europeu: atores, estruturas e paradigmas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 22, 2000.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

ORNELAS, Waldeck. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. XI Fórum Nacional, Rio de Janeiro, maio 1999.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. *Políticas de bienestar social en estados autoritarios: los casos de Brasil, España y Portugal*. Tese - Universidade de Santiago de Compostela, Espanha, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. Salvador: Hucitec/Mandacaru/CETEAD, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*. Salvador: EAUFBA/CNPq, 2001. Relatório de Pesquisa.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998. v. 2.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, out./dez. 1993.

STEPHANES, Reinhold. *Previdência social: uma solução gerencial e estrutural*. Porto Alegre: Síntese, 1993.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ/UCAM, 2000.

7 | ELEMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Wilson F. Menezes*

Resumo

Este artigo apresenta algumas mudanças na relação padronizada do trabalho assalariado, que contribuíram com as recentes transformações nos mercados de trabalho das economias ocidentais. Essas mudanças têm colocado dificuldades para o entendimento dessa nova realidade através dos conceitos de emprego, desemprego e inatividade. Tal fato ocorre por duas razões: a primeira tem a ver com o próprio caráter estático desses conceitos, que impede uma visualização dos movimentos demográficos que, muitas vezes, independem dos mecanismos eminentemente econômicos. A segunda razão aponta a dificuldade desses conceitos captarem a multiplicidade de formas ocupacionais, que vêm surgindo, tanto nas economias avançadas como nas periféricas. Essas formas se situam em um campo de interseção dos próprios conceitos. O trabalho aponta ainda as possibilidades que pesquisas domiciliares, a exemplo da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), podem oferecer para melhor entender essa nova realidade econômica e social.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho. Emprego. Desemprego. Inatividade.

Abstract

This article presents some changes in the standardized relation of wage-earning work that have contributed to the recent transformations in the labor markets in western economies. These changes have caused some difficulties in understanding this new condition, through the concepts of employment, unemployment and economic inactivity. This fact happens for two reasons: the first one is related to the static characteristic of these concepts, which hinders a visualization of demographic movements that, frequently, are independent of the eminently economic mechanisms. The second one shows the incapacity of these concepts in representing the multiplicity of occupational forms that have been appearing in advanced

* Professor do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. Doutor pela Universidade de Paris I e Pós-Doutor pela Universidade de Paris XIII. E-mail: awilson@ufba.br

economies, and in the peripheral ones as well. These forms are situated in an intersection of the mentioned concepts. This work also points out possibilities, offered by door-to-door research, of achieving a better understanding of this new economic and social reality, as does the PED program.

Key words: Labor Market. Employment. Unemployment. Economic Inactivity.

Introdução

Apesar da diversidade de formas ocupacionais existentes em qualquer país, um ponto comum às diversas correntes teóricas é que todas baseiam seus procedimentos a partir do corte metodológico explicitado pelo binômio emprego/desemprego. Como se esse binômio mostrasse uma relação simétrica e inversa, ou seja, o crescimento do emprego, proporcionado por uma queda dos salários reais (neoclássicos) ou pelo aumento da dinâmica do nível da atividade econômica em resposta a uma elevação da demanda efetiva (keynesianos), traria como conseqüência imediata uma redução do desemprego e vice-versa. Assim, tendo em vista a relação padronizada de emprego e desemprego, pôde-se construir conceitos que permitiram, em um plano estatístico, uma avaliação do mercado de trabalho. No entanto, na medida em que esses conceitos perdem a condição de considerar uma série de situações efetivamente existentes, eles deixam também de ser representativos das realidades que buscam explicar.

O emprego assalariado vem, nas duas últimas décadas, cedendo espaço para uma constelação de ocupações, as quais têm provocado uma ruptura na relação padronizada de emprego. Muitas mudanças sociais e econômicas vêm revolucionando os mercados de trabalho das economias ocidentais, tornando esses mercados cada vez mais heterogêneos e complexos em termos ocupacionais. O desemprego, por seu turno, tem sido causado por inúmeras razões: formação dos preços, taxa de utilização dos equipamentos, estrutura dos mercados, rigidez do aparelho produtivo, recomposição da relação salarial, incorporação do progresso técnico, re-localização de atividades econômicas e precarização do emprego, dentre outras. A força de cada uma dessas causas ou a ação comum de várias delas depende da evolução da estrutura técnica e organizacional e do estado da conjuntura econômica, tanto no plano nacional como no internacional. Nos últimos vinte anos, o desemprego tem aumentado nos países industrialmente mais avançados; ao mesmo tempo, percebe-se que as políticas macroeconômicas têm se mostrado cada vez menos aptas face aos desequilíbrios sociais provocados pela elevação das taxas de desemprego.

Pretende-se, neste texto, apresentar algumas das inúmeras mudanças da relação assalariada de trabalho. A intensidade dessas mudanças tem certamente provocado transformações nos mercados de trabalho das mais variadas economias e apontado no sentido de provocar uma ruptura na estrutura do emprego padronizado. Em seguida, passa-se a discutir sobre a dificuldade dos conceitos de emprego, desemprego e inatividade, para dar conta das modificações nas relações de trabalho; isso porque, de um lado, a forma

estática desses conceitos acaba por limitar a interpretação de uma realidade demográfica, que segue uma trajetória dinâmica e mutável no tempo, e de outro, tem-se que, nesse processo de dinâmica e mutação, os conceitos de emprego, desemprego e inatividade deixam de ser representativos da realidade social e econômica, na medida em que não incorporam a multiplicidade de recentes formas ocupacionais que interceptam esses conceitos, tanto nas economias avançadas como nas periféricas. Depois, argumenta-se que as pesquisas domiciliares, a exemplo da PED, vêm colhendo informações que, para além das exigências de muitas correntes do pensamento econômico, possibilitam a medição e análise de uma nova realidade econômica. Finalmente algumas conclusões são aventadas.

Algumas mudanças recentes das relações de trabalho

Nos últimos vinte e cinco anos, muitas mudanças aconteceram na base técnica e organizacional do capitalismo. Essas mudanças provocaram, naturalmente, uma maior heterogeneidade das relações de trabalho, todas elas, de certa forma, rompendo com o sistema padronizado de emprego. As situações de emprego e desemprego passaram, então, a representar cada vez menos a crescente heterogeneidade dos mercados de trabalho dos países.

Desde a crise do petróleo de 1973, as economias ocidentais, impulsionadas pelo crescente processo de competitividade internacional, vêm operando uma modernização e racionalização dos seus processos produtivos. Numa tentativa de recompor suas condições de lucratividade, os capitais têm migrado pelo mundo em rotas diferentes daquelas conhecidas até então. As transferências de capital têm se intensificado entre os países industrializados e, por outro lado, os excedentes financeiros passaram a viajar pelo mundo na velocidade permitida pela informática. É o fenômeno da globalização.

Essa globalização pode ser visualizada quando se exteriorizam três movimentos: 1) interpenetração patrimonial de firmas industriais e financeiras entre os países industrializados; 2) formação de grandes oligopólios em escala mundial nos mais variados setores produtivos; e 3) grandes modificações nas formas de gestão das empresas e de organização da produção. Nesse processo, as empresas multinacionais optam por investimentos nos países industrializados, exatamente aqueles em que a mão-de-obra representa um custo elevado. Nesse instante, uma maior participação em mercados que dispõem de renda torna-se mais lucrativa que a simples exploração de força de trabalho barata, numa demonstração de que a demanda continua a exercer importante influência no deslocamento dos capitais no plano internacional.

O mundo vive, ainda, outra situação inusitada. Jamais tantos recursos financeiros circularam nos mercados internacionais em tamanha velocidade: são investidores anônimos que, por trás de fundos de pensão, fundos mútuos e reservas técnicas de seguradoras, dispendo de algumas centenas de bilhões de dólares, buscam condições de lucratividade de curtíssimo prazo. Esses movimentos produtivos e especulativos contribuem, certamente, para a centralização do capital, intensificando as interdependências e cooperações entre as nações.

A contrapartida desse movimento de globalização, em que o capital “mundializa” suas relações, aparece com o chamado “regionalismo” (BENKO; LIPIETZ, 1992), formado por grandes blocos econômicos, tais como Comunidade Econômica Européia, Nafta, Comunidade Asiática e Mercosul. A maneira como essa regionalização vem se formando, impondo restrições aos não-membros, pode, em futuro próximo, apresentar uma situação de perigo para todos, na medida em que venha a transformar a economia internacional num jogo de soma nula, em que o mercado conquistado por uma nação corresponda ao mercado perdido por uma outra. Uma ganha exatamente o que a outra perde. Isso, é claro, tem provocado descontinuidades no ciclo produtivo internacional em que os vários momentos de dinâmica e/ou recessão deixam de coincidir, ou seja, o “boom” econômico dos Estados Unidos deixa de coincidir com o pico japonês e vice-versa.

De qualquer maneira, o perfil das economias nacionais em muito tem se alterado em todo esse processo. Hoje, fica difícil imaginar um produto genuinamente local, feito com tecnologia nacional e consumido no espaço interno de um país. As economias nacionais, que eram vistas como ilhas que se relacionavam por meio do comércio internacional, passam a constituir verdadeiras esquadras, abrigadas pelas formações regionais, mas aonde seus navios (empresas) mudam de fileiras a depender dos seus interesses específicos. Nesse grande oceano, pleno de tempestades, calmarias e bom tempo, a instabilidade dita as regras do jogo.

No entanto, o interior de cada país continua a ser povoado por pessoas, já que a mobilidade da força de trabalho não acompanha a velocidade de mobilidade do capital. A forma de inserção das nações nesse novo ambiente econômico internacional define, grosso modo, as condições de vida de suas populações. As nações devem, então, buscar melhorar suas posições relativas no plano internacional, como forma de assegurar a geração de riquezas e melhorar o nível de vida de seus cidadãos. Para tanto, espera-se que os investimentos estrangeiros ou nacionais possam gerar empregos, mas as

possibilidades para que isso aconteça, além de serem bastante diferenciadas entre as nações, têm apontado uma trajetória descendente.

Esse novo ambiente econômico vem exigindo, cada vez mais e nos mais variados setores, grandes modificações técnicas e organizacionais. Economias de escala não são mais suficientes: é preciso continuamente descobrir e redescobrir caminhos que estabeleçam novas relações entre os processos produtivos e as necessidades de consumo. Vivemos hoje em plena era da sinergia, em que a maior interação das partes permite um melhor funcionamento do todo. Vivemos, também, a era da economia de escopo, em que a diferenciação dos produtos aparece como forte atrativo de demanda; vivemos, ainda, a necessidade de se descobrir, a todo instante, os chamados “nichos” de mercado. Nesse novo ambiente, a separação entre “produtos” e “serviços” desaparece, os setores econômicos se confundem, as qualificações processuais se diversificam e, ao mesmo tempo, as empresas unem-se em redes produtivas (CORIAT; TADDÉI, 1993).

A gestão da produção altera o sentido dos processos produtivos. As necessidades, reais ou imaginárias, tornam-se demanda e “puxam” todo o processo, numa tentativa de administrar a força de trabalho por meio de gerenciamento dos estoques de matérias-primas e produtos finais, numa aplicação do método just-in-time (CORIAT, 1991). A partir de então, conseqüências inéditas começam a surgir no âmbito do trabalho. Por um lado, qualificações polivalentes passam a comandar as novas relações de trabalho; por outro, as possibilidades de exclusão social são amplificadas, as ocupações tornam-se precárias e as remunerações do trabalho são revisadas para baixo.

Nos anos 60, a palavra de ordem para os insatisfeitos foi deixar seu emprego e procurar outro como forma de melhorar suas condições de trabalho e remuneração. Esgotada essa fase de quase pleno emprego, os trabalhadores foram obrigados a exigir salários mais elevados e melhores condições de trabalho, sem que isso significasse pedir demissão. A ação sindical fortaleceu esta estratégia. Numa tentativa de contrapor esta tendência, as grandes firmas passaram, pouco a pouco, a preencher seus postos e funções, de acordo com suas necessidades e seguindo critérios previamente estabelecidos em seus planos de cargos. Desde então, uma hierarquia de salários passou a ter uma correspondente estrutura ocupacional, independentemente das condições competitivas.

Abre-se, então, uma segmentação no mercado de trabalho. Antes visto como homogêneo e contínuo, o mercado de trabalho divide-se em dois grandes núcleos. O primário, protegido, com altos salários, segurança do emprego, boas condições de trabalho, localizado dentro das grandes corporações econômicas, e o secundário, oferecendo baixas remunerações e péssimas

condições de trabalho, localizado no exterior dessas mesmas corporações (DOERINGER; PIORE, 1971). Esse modelo de contratação do trabalho obedecia às necessidades sistêmicas de uma produção em grandes séries, voltada a um mercado massificado e estável. Usava-se, fundamentalmente, alta mecanização, forte separação entre as atividades de planejamento e execução e, por outro lado, o trabalhador encontrava-se especializado e malformado, estabelecendo relações conflitantes com o empregador.

A crise dessa forma de gestão abre-se em dois grandes planos: um de ordem social, que nasce da insatisfação e resistência dos trabalhadores quanto ao processo fragmentado e autoritário do trabalho; outro de ordem estrutural, que busca novas formas organizacionais para atender uma demanda que se diversifica e torna-se instável. O modelo emergente vai funcionar com novos objetivos (BOYER, 1993). Os principais são: 1) otimização global dos fatores produtivos, que passam a trabalhar com mais elevada sinergia; 2) integração da pesquisa e desenvolvimento com a organização da produção, das vendas e do marketing; 3) definição de prioridades produtivas num atendimento contínuo à demanda; e 4) produção de produtos diferenciados com alta qualidade a custos decrescentes, buscando a descoberta de “nichos” de mercado.

Para alcançar tais objetivos, uma descentralização das decisões e uma recomposição da divisão do trabalho se fizeram necessárias. Nesse momento, a polivalência do trabalhador e as inovações permanentes constituem uma necessidade do processo produtivo, face às exigências da nova ordem mundial. Desde então, as relações de trabalho exigem uma maior maleabilidade no sistema de contratações, de forma que o salário possa responder pela diversidade de funções, pelas condições de trabalho, pela qualificação do trabalhador. Mas os ajustes são realizados pelas quantidades, através de demissões ou contratações. As relações de trabalho tendem, então, a se individualizar e os sindicatos iniciam um processo de perda de adesões (MENEZES, 1995).

O novo sistema de produção tem sido baseado na automação programável, buscando diversificar uma produção de massa. Isso tem tornado possível, em muitos setores, a exteriorização de várias etapas de produção. O novo sistema compreende pelo menos duas vantagens: divisão do risco e formação de um novo mercado interno de trabalho, com seu corolário em termos de precariedade do trabalho. O sistema econômico fracionou-se, sem que houvesse perda do poder econômico das grandes empresas. Por outro lado, contraditoriamente, a reabilitação e a precariedade da mão-de-obra são desejadas, tanto no interior quanto no exterior da empresa. Isso pressupõe uma diminuição do número de trabalhadores e uma adaptação constante desse quantitativo às necessidades da produção. Assim, o fracionamento do sistema produtivo pode reduzir o

tamanho das unidades produtivas e o emprego decorrente; contudo, mantém a tendência à concentração do capital industrial e financeiro.

A contrapartida dessa nova sistemática produtiva aparece em dois níveis. Primeiro, uma maior precariedade do segmento instável do mercado de trabalho, em que o trabalho temporário, contratos de meio turno e horas extras são largamente usados. Segundo, uma elevação das taxas de desemprego que ocorre simultaneamente com uma maior participação feminina no mercado de trabalho e uma menor participação absoluta e relativa da força de trabalho industrial na composição da ocupação, ao tempo em que cresce o peso relativo da ocupação no setor de serviços.

A precariedade é implantada no interior das empresas pelas redes de subcontratações e pelas dificuldades de acesso ao emprego formal e legal. A rede de relações informais ganha importância e, ao mesmo tempo, a discriminação e a segregação social tornam-se práticas comuns. A demanda de trabalho tem agora a possibilidade de selecionar certas categorias de trabalhadores em detrimento de outras, homens e não mulheres; adultos e não jovens, brancos e não negros etc. Ademais, aumentam as formas de trabalho não regulamentado, trabalho ocasional e trabalho em tempo parcial. Aqueles que não forem selecionados, para ocupações mais privilegiadas, são empurrados para os mercados de trabalho menos protegidos e para o desemprego, numa verdadeira trajetória de exclusão social (MANIÈRE..., 1993).

Desde então, a competitividade econômica internacional “reinventa” o desemprego, sem, contudo, ser sua única causa, e a precariedade da ocupação como forma de controle das disfunções do sistema econômico, em particular do mercado de trabalho. As empresas introduzem novas técnicas e formas de organização da produção e, ao mesmo tempo, demandam desregulamentação das relações de trabalho. Isso se traduz no plano jurídico por uma demanda de “flexibilidade” das regras de emprego da mão-de-obra, ou seja, de ajustamento dessas normas aos imperativos da concorrência, de sorte que a definição de política de emprego e salário encontra-se submetida às evoluções da conjuntura e das relações de força dos negociadores.

As mudanças na base técnica e organizacional das economias ocidentais têm provocado uma heterogeneidade muito forte das relações de trabalho.

A crescente heterogeneidade das relações de trabalho se manifesta tanto pela perda de importância do *standard employment relationship*, que é acompanhada do crescimento dos empregos precários, quanto pela fragmentação das relações de trabalho no núcleo de empregos estáveis (DEDECCA, 1999, p. 19).

Percebe-se ainda uma elevação das taxas de desemprego em muitos países (sobretudo na Europa)¹; além disso, mudanças significativas na composição dos desempregados são perceptíveis, dificultando ainda mais o significado das taxas de desemprego aberto e de participação. Assim é que,

em situações econômicas marcadas por um progressivo distanciamento do pleno emprego e por uma descrença cada vez maior na noção de que o crescimento econômico poderá resolver os problemas existentes de emprego, passa-se a reconhecer a complexidade das situações de desemprego e o irrealismo de aceitar o desemprego aberto como uma medida representativa do problema (DEDECCA, 1996, p. 13).

Os mercados de trabalho dessas economias vão, desde então, sendo invadidos por uma gama de ocupações bem distintas do esperado, em termos de emprego padronizado. A manifestação de ocupações precárias e externas ao padrão de emprego assalariado convencional, além de aumentar seu espaço econômico, vem se apresentando de maneira estável e perene, de forma que, dificilmente, as pessoas que se encontram nessas condições podem ser encaradas como, de alguma forma, pertencendo ao chamado exército industrial de reserva.

A não disponibilidade ao capital deve, contudo, ser entendida de maneira relativa, ou seja, todas as relações de trabalho encontram-se subordinadas ao capital, mas não necessariamente de uma forma direta e exclusiva, tal como no caso do assalariamento padronizado. Existem pelo menos dois grandes motivos para duvidar que as relações de trabalho, externas ao quadro do assalariamento padronizado, pertençam ao exército industrial de reserva (SOUZA, 1980). Em primeiro lugar, porque sua disponibilidade ao capital pode, em muitos casos, ser inexistente, na medida em que as pessoas engajadas nessas ocupações podem continuar a deter alguns meios de produção essenciais ao exercício de suas atividades profissionais. Em segundo lugar, porque o EIR pode ser formado de pessoas que exerciam atividades cujas relações de trabalho antecedem ao capitalismo. Entretanto, as ocupações que escapam ao emprego padronizado são, na atualidade, e não raramente, produzidas pelas transformações impostas

¹ Em relação aos anos 60, quando se considerou ter o capitalismo alcançado uma situação de quase pleno emprego, as taxas de desemprego praticamente triplicaram, saltando de um nível em torno de 2,5% a 3,0% da PEA, para alcançar um patamar médio superior a 10%. O Japão e os Estados Unidos são as duas exceções, o primeiro que resolve o problema do desemprego através de mecanismos internos às grandes empresas e por meio de um setor de serviços extremamente precário, mas que exerce o importante papel de empregar (MENEZES; AZEVEDO, 1995); enquanto o segundo tem reduzido o desemprego através de vários mecanismos, dentre os quais destaca-se o crescimento econômico seguido de forte hierarquização na estrutura salarial e precarização na estrutura ocupacional, além de conter parte desse problema nos cárceres (RIFKIN, 1995).

pelo próprio capitalismo. Assim, essas ocupações, além de apresentarem um caráter perene, estabelecem relações com as estruturas capitalistas de produção, distribuição e comercialização, de maneira que elas encontram-se subordinadas ao capital, sem que isso possa ser considerado como emprego assalariado ou reserva desse mesmo emprego, aguardando o momento necessário para ocupar um posto de trabalho assalariado.

Conceitos e problemas

As capacidades produtivas no capitalismo foram historicamente postas em ação pelo trabalho assalariado. Dessa forma, enquanto o sistema padronizado de emprego encontrou um lastro social e econômico para seu funcionamento, os conceitos de emprego, desemprego e inatividade puderam responder, sem maiores problemas, aos perfis teóricos e, com isso, contribuir para o entendimento do funcionamento dos mercados de trabalho. Isso foi possível na medida em que a inatividade econômica gozava de uma certa estabilidade; logo, os movimentos no interior da População Economicamente Ativa (PEA) podiam ser perfeitamente considerados como representativos das flutuações do emprego e do desemprego, de maneira que o crescimento econômico podia perfeitamente ser considerado como antídoto do desemprego.

Atualmente, o crescimento econômico impulsiona cada vez menos uma demanda de trabalho suficientemente forte que resulte em uma elevação do nível de emprego, de forma que o crescimento econômico não necessariamente exige uma elevação do nível de emprego. Isso pode ser observado através de um modelo muito simplificado, o qual ajudará a contestar a relação entre crescimento econômico e redução do desemprego (GAZIER, 1992). Assim, considerando-se o valor agregado (VA), o número de efetivos (EF), as horas de trabalho (HT) e a produtividade do trabalho ($PT = VA \div EF$), pode-se dizer que $VA = EF \times HT \times PT$. Esta operação deixa claro que o aumento do valor agregado, proporcionado pelo crescimento econômico, apenas pode aumentar o emprego se as horas trabalhadas (extensão do trabalho) e a produtividade (intensidade do trabalho) ficam nos mesmos patamares.

Mas o que se vê nos dias atuais é uma redução, ao mesmo tempo, do número de efetivos (desemprego) e da duração do trabalho (menor carga horária semanal). Reduções que têm sido mais que compensadas por elevações da produtividade do trabalho. Percebe-se então que um aumento das taxas de crescimento econômico não necessariamente resulta em uma elevação do emprego. Torna-se, assim, muito difícil aceitar uma relação estável e estatisticamente significativa entre variações da produção, da produtividade e do emprego (FREYSSINET, 1993).

Nessas condições, a teoria econômica dominante imaginava que todas as nações conseguissem, com certa tranquilidade, assegurar de maneira razoavelmente satisfatória as necessidades de seus cidadãos, dado que o desemprego era meramente incidental, ou friccional. Para cobrir essas necessidades, bastava que as capacidades produtivas fossem colocadas em ação, utilizando e transformando o meio ambiente natural em função da produção de bens e serviços. Nesse momento, a força de trabalho não deveria obter remunerações acima de sua contribuição ao processo econômico, deixando, portanto, de contribuir marginalmente para a ociosidade dos fatores produtivos.

A despeito do grande poder de produção do capitalismo, a relação assalariada de trabalho trouxe consigo a possibilidade do desemprego. Isso acontece quando um determinado indivíduo, dispondo unicamente da sua força de trabalho para alcançar os meios de sua subsistência, procura e não encontra um comprador para a potencialidade de seu trabalho. Esse indivíduo deixa, portanto, de participar no trabalho social, perdendo sua fonte de rendimento, ao tempo em que a sociedade desperdiça a fonte de riqueza por excelência, que é o potencial de trabalho dessa pessoa (FREYSSINET, 1993).

Desse modo, o desenvolvimento do capitalismo forneceu, além da relação assalariada de trabalho, a situação de desemprego da força de trabalho. O desemprego sempre aparece como um regulador bastante funcional do sistema econômico. Isso porque a existência de uma massa de desempregados pode tornar-se útil ao capitalismo, na medida em que ela permite o exercício de uma pressão sobre os salários, permitindo assim o crescimento dos lucros. Nesse momento, cada empregador vê sua própria mão-de-obra como um custo necessário à atividade econômica e como um custo necessário à produção dos lucros, ao tempo em que vê a mão-de-obra dos demais empregadores como uma demanda para seus produtos. Mas, de outra parte, o desemprego excessivamente elevado provoca distúrbios e fricções no funcionamento do sistema econômico como um todo, daí a necessidade de controlá-lo.

O aumento do desemprego em momentos de baixa conjuntura econômica faz lembrar, com uma certa insistência, que os ciclos econômicos continuam a existir, fazendo com que os fatores de produção sejam desempregados, nos momentos recessivos da atividade econômica. Muitos aspectos podem explicar o fato de que, em qualquer sistema econômico, o conjunto total das capacidades produtivas não seja posto em ação, exteriorizando, por conseguinte, a ociosidade dos fatores produtivos.

Assim é que o desemprego fica diretamente associado às economias capitalistas, mesmo sem desprezar a grande capacidade que esse sistema produtivo

apresentou, ainda que de maneira irregular, na geração de milhares de empregos. Mesmo assim, não se pode esquecer que esse sistema contém, organicamente, um grande poder e necessidade de subutilizar a capacidade produtiva da força de trabalho.

No entanto, a despeito da grande funcionalidade oferecida às economias capitalistas, os conceitos de emprego, desemprego e inatividade, quando vistos de uma maneira estanque e acabada, vêm cada vez mais impossibilitando um entendimento da realidade socioeconômica das mais diversas economias. Duas linhas de questionamentos apontam as limitações enfrentadas por esses conceitos. De uma parte, tem-se as mobilidades populacionais que não estão necessariamente atreladas à dinâmica da atividade econômica, por isso mesmo apenas aumentam as dificuldades do funcionamento do mercado de trabalho; e, de outra, verifica-se a intensificação do uso de formas ocupacionais não assalariadas, bem como situações híbridas em que fica difícil o enquadramento da pessoa em uma das possibilidades conceituais (emprego, desemprego ou inatividade). Essas são questões que serão tratadas na seqüência da exposição.

Mobilidade populacional e mobilidade de inserções

O fato de a economia permitir uma elevação do emprego não dá uma certeza em termos de queda da taxa de desemprego, isso porque o crescimento econômico pode atrair muitos inativos para o mercado de trabalho. Por outro lado, quando se tem uma recessão econômica, em que o desemprego deveria aumentar, pode acontecer uma fuga de pessoas que, desencorajadas, deixam o mercado de trabalho, dado que não é evidente encontrar trabalho. Logo, as taxas de desemprego e de participação podem aumentar ou diminuir sem que isso signifique diminuição ou elevação do emprego.

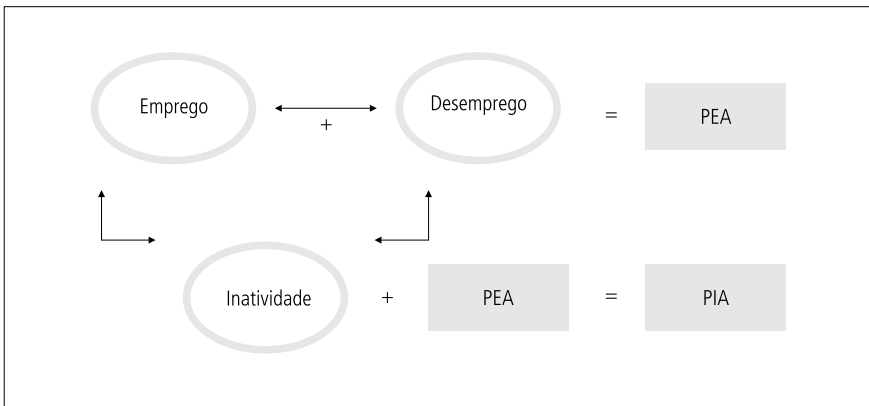
Ademais, a inatividade, composta de pessoas que por algum motivo encontram-se sem trabalho, mas, mesmo assim, não se consideram desempregadas², rompe com certa estabilidade historicamente determinada pelos hábitos e costumes sociais. Nesse momento, a inatividade abandona o papel residual ao trabalho e ao desemprego, e inicia um processo de flutuação de seu quantitativo. Isso se verifica em decorrência de muitos motivos sociais e econômicos como, por exemplo, a maior participação da mulher no mercado de trabalho.

² Normalmente, encontra-se nessa situação a criança, o jovem, o idoso, o aposentado, a dona-de-casa etc., além de pessoas em diferentes situações, tais como doenças, invalidez, acidente, estudos etc.

Por isso mesmo, a intensidade do desemprego e o nível de inatividade deixam de encontrar eco imediato nos movimentos cíclicos da economia, porque os fluxos de entrada e saída de efetivos na atividade econômica acompanham as necessidades desse mesmo processo e, não, as necessidades dos desempregados e inativos. Entretanto, percebe-se também que existem movimentos de entrada e saída no desemprego e na inatividade, independentes das condições de funcionamento do mercado de trabalho e, portanto, independentes da dinâmica da economia.

A mobilidade social das pessoas pode, dessa forma, encontrar-se desassociada dos movimentos conjunturais e tendenciais da economia. Isso porque as razões, pelo menos aquelas consideradas nas pesquisas diretas, que levam os indivíduos a declararem-se desempregados ou inativos são de ordem pessoal, mesmo que, sob um prisma individual ou familiar, esses indivíduos sejam condicionados por fatores econômicos, não podendo, por conseguinte, refletir as flutuações econômicas. As condições de funcionamento do mercado de trabalho podem, portanto, serem alteradas sem que as condições objetivas da economia tenham sofrido alguma transformação, pelo fato de haver mais ou menos pessoas declaradamente desempregadas e/ou inativas. O quadro 1 auxilia no acompanhamento do raciocínio que será apresentado.

QUADRO 1



Fluxo Emprego \Leftrightarrow Desemprego

Este fluxo tem sido tratado pela teoria econômica no quadro da relação de emprego padronizado, é talvez o mais importante fluxo captado pelas taxas de emprego e de desemprego aberto.

Fluxo Emprego \Leftrightarrow Inatividade

As pessoas que perdem o emprego e passam diretamente à inatividade acabam por provocar uma redução das taxas de desemprego e de participação, pela diminuição da PEA, sem que isso signifique diminuição do número de pessoas desempregadas. No sentido contrário, as pessoas que deixam a inatividade e passam a ocupar um posto de trabalho acabam por contribuir na redução da taxa de desemprego sem que o quantitativo de desempregados seja reduzido.

Fluxo Desemprego \Leftrightarrow Inatividade

As pessoas desempregadas que, ao encontrarem dificuldades de colocação, se lançam na condição de inativas, acabam por provocar, pela redução da PEA, uma elevação da taxa de emprego, sem que isso represente um maior número de pessoas empregadas. No sentido contrário, os inativos que, por algum motivo, passam a se considerar como desempregados, e efetivamente buscam um emprego, acabam contribuindo para elevar a pressão sobre o mercado de trabalho na forma de aumento da taxa de desemprego e participação, mesmo que o nível da atividade econômica não ofereça um maior número de postos de trabalho.

Como esses resultados independem do nível de emprego e do nível de atividade econômica, pode-se afirmar que as taxas de participação, de emprego e de desemprego deixam de ser adequadas para captar determinados fenômenos populacionais. Naturalmente que essas questões não provocavam maiores problemas quando as taxas de desemprego eram baixas e a inatividade ficava controlada por hábitos e costumes sociais relativamente estáveis. No entanto, desde finais dos anos 60, tem-se que essa estabilidade dificilmente pôde ser mantida, na medida em que inúmeras ocorrências, tais como a maior inserção da mulher no mercado de trabalho, a busca do primeiro emprego, a diminuição da idade mínima para o trabalho, o retorno de velhos e aposentados a uma condição de atividade econômica etc., intensificam o fluxo que parte da inatividade em direção da PEA.

A conclusão que se pode chegar é que, caso a dinâmica econômica permita uma elevação do emprego, isso ainda não dá uma certeza em termos de queda da taxa de desemprego e de participação, pois o crescimento econômico pode atrair relativamente mais inativos para o mercado de trabalho que o número de empregos gerados pelo crescimento econômico; de outra parte, quando se tem uma recessão econômica, em que o desemprego deveria aumentar, pode acontecer uma fuga de pessoas que, desencorajadas, deixam o mercado de trabalho, dada a não evidência de se encontrar trabalho nesse

momento. Dessa forma, faz-se necessário um acompanhamento especial para os fluxos dos inativos.

Interseções entre ocupação, desemprego e inatividade

A teoria econômica tradicional normalmente se limita a observar as situações estanques de emprego assalariado, de desemprego e de inatividade, de forma que a questão da ocupação fica centrada no trabalho assalariado, talvez até pelo fato desse tipo de relação de trabalho constituir o grosso das relações de trabalho nas economias mais desenvolvidas. Ademais, o emprego assalariado mostra-se mais organizado, logo mais facilmente passível de ser mensurável. Mas não se pode negar que o trabalho assalariado representa apenas uma parcela do trabalho social, principalmente nas economias mais periféricas ou em vias de desenvolvimento.

Entretanto, muitas outras relações de trabalho podem ser estabelecidas no seio de qualquer economia, além da relação assalariada de emprego, de maneira que, enquadrar a problemática da ocupação na expressão do emprego assalariado, é simplificar demasiadamente uma realidade muito complexa em relações de trabalho. A teoria econômica, ao atender seus objetivos específicos, deixa, portanto, de considerar as situações de trabalho remunerado que não seja na forma de salário (trabalhadores autônomos) ou, mesmo, aquele trabalho que não obtém alguma forma de rendimento (trabalhadores familiares e donas-de-casa).

Há que se considerar, além do emprego assalariado, as inúmeras formas de subemprego, trabalho independente, trabalho familiar etc. Nas economias mais avançadas, encontram-se nessa situação todos os indivíduos que trabalham em condições inadequadas em relação à sua qualificação ou às normas vigentes. Enquanto que, nas economias economicamente mais atrasadas, encontram-se nessa situação, além dos que preenchem as condições de inadequação apontadas para os países mais avançados, os trabalhadores autônomos e os donos de pequenos negócios, bem como aqueles que exercem algum tipo de trabalho familiar sem remuneração e/ou trabalho doméstico. Nesse momento, o conceito de ocupação, em lugar do conceito de emprego, mostra-se bem mais adequado para retratar a realidade socioeconômica.

Ademais, a identificação do desemprego resulta de respostas a dois conjuntos de perguntas, as quais podem ser resumidas em duas questões. A primeira consiste em saber se a pessoa está ou não exercendo alguma atividade econômica. Em caso afirmativo, ela será classificada como ocupada. Em caso negativo, passa-se então à segunda questão, quando se procura saber se essa pessoa está ou não procurando emprego. A resposta positiva a esta última

pergunta põe o indivíduo na condição de desempregado e a resposta negativa o coloca na condição de inativo. A grande crítica que se faz a esse comportamento é que, a situação da pessoa desempregada é traduzida pelo seu comportamento de procura ou não de trabalho. Nesse momento, uma situação objetiva (estar sem trabalho) pode transformar-se em uma outra situação objetiva (procurar trabalho), quando inúmeras possibilidades entram em jogo, tal como a procura cessou dadas as dificuldades de encontrar trabalho.

Assim, diz-se que uma pessoa encontra-se desempregada quando ela preenche três condições: 1) estar sem trabalho: uma pessoa que não exerceu nenhuma atividade econômica no período de referência da pesquisa; 2) encontrar-se disponível para o trabalho, de maneira que, ao encontrar alguma ocupação, essa pessoa não pode encontrar-se impedida de exercê-la; e 3) ter realizado procura efetiva de trabalho, no curso de um período anterior à pesquisa, por meio de algum mecanismo reconhecido (ler jornal, enviar um currículo, solicitar emprego etc.).

Para as duas primeiras condições são considerados apenas os trabalhos que têm como contrapartida algum tipo de remuneração. Estar desempregado não significa, portanto, a ausência de trabalho, mas a ausência de trabalho remunerado. Quanto à terceira condição, leva-se em consideração uma atitude pessoal ou uma disponibilidade imediata ao trabalho.

Essas exigências colocam o trabalho de maneira bastante extensiva, enquanto que o desemprego é visto de maneira muito limitativa. Na condição de trabalho encontram-se tanto as pessoas assalariadas em tempo contínuo, como aquelas que exerceram qualquer atividade econômica por um período mínimo. Enquanto que a condição de desemprego somente é válida para aqueles que preenchem as três condições acima descritas.

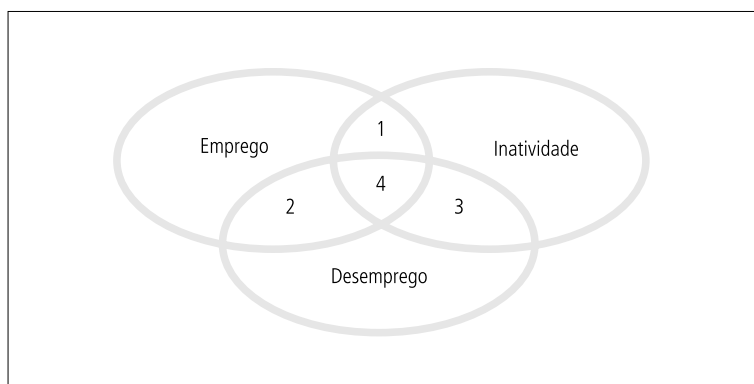
A adição do emprego e do desemprego compõe a PEA. Para construir esse conceito, três critérios são sugeridos pela OIT: atividade produtiva, período de referência curto e precedência do emprego.

Por essa razão, todas as pesquisas analisadas contêm um sistema de prioridades em que (i) trabalhar ou ter trabalho precede a procura por trabalho e (ii) atividades produtivas precedem atividades não-produtivas (como estudo, trabalho doméstico etc.). Ademais, em todas elas, o requisito básico para uma pessoa ser classificada como desempregada é não ter trabalhado, ou seja, o único critério não flexibilizado é o da ausência de atividade produtiva no período de referência (HOFFMAN; BRANDÃO, 1996, p. 20).

Entretanto, a consideração dessas sugestões dificilmente possibilitará a localização e o entendimento de quatro tipos de situações, tal como aparecem

no Quadro 2, do qual analisam-se os seguintes pontos: 1) trabalho voluntariamente a tempo parcial, ocupação ou inatividade? 2) trabalho involuntariamente a tempo parcial, ocupação ou desemprego? 3) desemprego camuflado em inatividade, inatividade ou desemprego? e 4) uma situação limite, em que as situações de ocupação, desemprego ou inatividade ficam confundidas (FREYSSINET, 1993).

QUADRO 2



Fonte: Freyssinet (1993).

No Quadro 2 pode-se ver a interseção 1, que corresponde, por exemplo, a situações em que o tempo de trabalho foi voluntariamente reduzido: nesse caso, o trabalhador dispõe de um emprego, mas não deseja exercê-lo em tempo integral, ou seja, ele efetivamente não deseja trabalhar. A interseção 2 representa um misto de emprego e desemprego, ou seja, o indivíduo desejoso de trabalhar só encontrou uma atividade de meio turno, mesmo assim ele aceita esse posto de trabalho, considerando as dificuldades para encontrar alguma ocupação alternativa. Todos aqueles que exercem atividades temporais, sazonais e mesmo os desempregados sem ruptura de contrato de trabalho podem ainda ser considerados nessa condição. A interseção 3, entre desemprego e inatividade, representa os trabalhadores que têm sua aposentadoria antecipada e aqueles que deixam de procurar algum emprego, por se sentirem desencorajados.

Por fim, a interseção 4, pode corresponder, na Europa, ao trabalhador clandestino, ou seja, trabalha ou não trabalha, procura ou não procura trabalho, mas de qualquer forma não é registrado pelas estatísticas em nenhuma situação. Dessa forma, as interseções verificadas entre emprego, desemprego e inatividade podem dificultar a medição de cada um desses conceitos, na medida em que partes da população podem encontrar-se em situações intermediárias,

dificultando a alocação do indivíduo em um dos grandes grupos: empregado, desempregado ou inativo.

Ainda no sentido de mostrar a complexidade de relações de trabalho ou de não trabalho, as quais impõem dificuldades para classificação, podem ser citadas algumas situações ambíguas, selecionadas por Hoffman e Brandão (1996), com base na Conferência de 1982 da OIT. Em primeiro lugar tem-se a figura do trabalhador familiar sem remuneração, que normalmente vem sendo classificado como empregado, exceto no Reino Unido, que o classifica como inativo, pois naquele país o empregado deve receber alguma remuneração pela atividade executada.

Em seguida têm-se, de um lado, as pessoas com interrupção de trabalho por iniciativa das empresas, que em muitos países são classificadas como empregadas e em outros tantos desempregadas, e de outro lado, as pessoas que, embora sem trabalho e disponível para trabalhar, não procuraram trabalho no período de referência. Essas pessoas são classificadas como desempregadas em alguns países e como inativas em outros. Ademais, têm-se as pessoas que participam em programas de emprego e de formação e requalificação profissional, consideradas empregadas na maior parte dos países, e tidas como empregadas no Reino Unido e na Suécia, desde que recebam alguma remuneração, mas no Paraguai são consideradas como inativas. Têm-se, ainda, as pessoas que acertaram o início de um trabalho em período posterior ao de referência, mas, mesmo assim, são classificadas como desempregadas, já que efetivamente ainda não começaram a trabalhar.

Finalmente, as atividades consideradas como subempregos, que têm uma definição com base na combinação da jornada de trabalho, inferior a um padrão específico, e no caráter involuntário do trabalho. A esse critério pode-se ainda acrescentar o nível de rendimento, para auxiliar na identificação do subemprego. Esse subemprego, apesar de suas mazelas, apresenta-se fortemente crescente em quase todos os países e encontra uma das razões de existência nas próprias condições econômicas das pessoas envolvidas. A classificação do subemprego apresenta-se variada, exatamente porque a dimensão da jornada de trabalho e os diferentes níveis de remuneração do trabalho não apresentam os mesmos significados nos diversos países.

Os conceitos de emprego, desemprego e inatividade podem, portanto, ser aferidos de diferentes maneiras: basta considerar de forma diferenciada cada um dos seus componentes internos. Evidentemente que esse tratamento não pode se mostrar aleatório e sem critérios, mas deve atender um determinado objetivo, qual seja, entender a heterogeneidade das relações de trabalho

que engendram inúmeras formas de emprego, desemprego e inatividade, formas essas dificilmente captáveis por esses mesmos conceitos, quando vistos de maneira estrita e limitada. Essas situações não necessariamente apresentam-se de maneira pura e acabada, podendo mostrar-se de maneira intrincada e justaposta, dificultando sobremaneira os procedimentos de classificação e mensuração. A não consideração dessas circunstâncias, no entanto, impossibilita efetivamente uma compreensão abrangente de mercados de trabalho marcados por relações de trabalho bastante heterogêneas.

Conceitos da PED e possibilidades analíticas

Os dados captados pela PED permitem, ainda que de forma parcial, verificar muitas das interseções existentes entre os conceitos de emprego, desemprego e inatividade. Pode-se, então, analisar muitas justaposições existentes entre os componentes da PIA, que dificilmente poderiam ser captadas caso se considerassem os conceitos de maneira estanque e sem possibilidades de manuseio de seus componentes internos, para melhor entendimento dos processos econômicos e sociais.

A metodologia da PED considera o mercado de trabalho brasileiro como pouco estruturado, no sentido de que ele não alcançou toda a plenitude oferecida pela relação padronizada de emprego, dada a grande disponibilidade de força de trabalho e por apresentar uma dinâmica através de uma estrutura produtiva muito heterogênea. Dessa forma, o objetivo da PED foi encontrar uma possibilidade de levantar informações pertinentes a esse mercado de trabalho que, ao mesmo tempo, mantivesse as condições de comparação com outras fontes de informação produzidas em outros países.

Para tanto, o procedimento consistiu em classificar a População em Idade Ativa (PIA) de maneira a captar a fluidez dos seus segmentos e, ao mesmo tempo, gerar uma tipologia que explicita a heterogeneidade dos seus diversos segmentos³. O primeiro objetivo tornou possível uma avaliação “da dimensão e temporalidade dos movimentos de contração da PEA e quantificar o segmento da PIA que,

³ Esses objetivos buscam construir novos indicadores que reconheçam as recentes condições de funcionamento dos mercados de trabalho urbanos, em que se verifica uma redução progressiva do assalariamento protegido. Ademais, esse procedimento encontra apoio nas determinações e sugestões da OIT, notadamente a XIII Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho em 1982, quando se afirma da necessidade de se alterar a visão de organização dos mercados de trabalho construída em um período de prosperidade e pleno emprego (DEDECCA, 1996).

apesar da disponibilidade para o trabalho, não manifesta procura efetiva” (SEADE-DIEESE, 1995). Dessa forma, fica subentendido que a inatividade pode efetivamente desempenhar um papel decisivo no comportamento do mercado de trabalho. O segundo objetivo permitiu que situações completamente atípicas fossem levantadas. Dessa forma, o conjunto dos desempregados deixa de ser representado apenas pelos indivíduos que preenchem os critérios internacionalmente aceitos e o conjunto dos empregados deixa de ser representado tão somente pelos trabalhadores assalariados com carteira de trabalho registrada⁴.

Com esses objetivos em mente, foram gerados outros tantos conceitos que compõem o emprego, o desemprego e a inatividade. Esses conceitos e seus componentes são apresentados a seguir, bem como as principais relações que eles permitem montar (SEADE-DIEESE, 1995).

População em Idade Ativa (PIA) – incorpora a população de 10 anos e mais. A PED considera, portanto, um limite mínimo de idade para o trabalho, inferior ao que normalmente é considerado em pesquisas domiciliares, inferior, inclusive, ao limite legalmente estabelecido no Brasil (15 anos).

População Economicamente Ativa (PEA) – expressa a disponibilidade das pessoas para o exercício de funções econômicas. As pessoas que compõem a PEA encontram-se comprometidas com o mundo do trabalho, como ocupadas ou exercendo pressões junto ao mercado de trabalho na forma de oferta de trabalho desempregada. Esse conceito é também chamado de força de trabalho, pois indica o número de pessoas efetivamente disponível ao trabalho. Com isso, distinguem-se os indivíduos economicamente ativos dos inativos. Os ativos são compostos da força de trabalho em uso ou sem uso (empregados e desempregados) e os inativos são aqueles que não exercem e não desejam exercer alguma atividade econômica.

Ocupados – são todos os indivíduos que exercem alguma forma de trabalho. Para a PED, segundo o conceito de posição na ocupação, os ocupados são os assalariados, autônomos, trabalhadores domésticos, donos de negócios familiares e trabalhadores familiares, que nos sete dias anteriores à pesquisa exerceram algum tipo de atividade econômica regular, ou mesmo aqueles que o fizeram de maneira irregular, mas sem que tenham procurado mudar de trabalho.

⁴ Não obstante, a mensuração dos conceitos pertinentes ao mercado de trabalho se mantém a mesma. Assim, inicialmente estabelece-se um corte da População em Idade Ativa (PIA) em dois grandes grupos: População Economicamente Ativa (PEA) e População Economicamente Inativa; e, em seguida, divide-se a PEA em dois subgrupos (empregados e desempregados). A inatividade representa, assim, a diferença entre PIA e PEA.

Desempregados – são compostos de pessoas que involuntariamente encontram-se sem trabalho, seja por falta de oportunidades ou pelo fato de estarem exercendo alguma atividade irregular, mas manifestam o desejo de sair dessa situação. O desemprego pode ser encontrado na forma aberta ou oculta; neste último caso, ainda pode ser considerado por trabalho precário ou por desalento.

Desemprego aberto - é composto de pessoas que efetivamente procuraram trabalho nos últimos 30 dias anteriores à entrevista e não exerceram qualquer atividade nos últimos 7 dias.

Desemprego oculto por trabalho precário - são aquelas pessoas que realizaram alguma atividade de forma precária e irregular, mas que procuraram trabalho nos últimos 30 dias. Também são desempregados por trabalho precário todos aqueles que não procuraram trabalho nos últimos 30 dias, mas o fez nos últimos 12 meses.

Desemprego oculto por desalento - é preenchido por pessoas que não têm trabalho, mas manifestam a necessidade de trabalhar. Entretanto, essas pessoas encontraram-se desestimuladas, por circunstâncias quaisquer, para procurar alguma ocupação nos últimos 30 dias, mas o fizeram, pelo menos durante quinze dias, nos últimos 12 meses.

Inatividade – trata-se da parcela da PIA que não está trabalhando, mas também não se mostrou disponível ao trabalho ou sequer manifestou a necessidade de trabalhar. Para a PED, os inativos podem ainda ser classificados como ‘Inativos Sem Trabalho’ e ‘Inativos com Trabalho Excepcional’.

Inativos Sem trabalho – são aqueles que não trabalharam nos últimos sete dias, bem como não exerceram procura de trabalho ou manifestaram necessidade de trabalhar.

Inativos com Trabalho Excepcional – são todos aqueles que, apesar de inativos, de maneira eventual trabalharam nos últimos 30 dias, porque considerou possuir algum tempo disponível além daquele dedicado aos afazeres cotidianos e considerados como principais.

Com esses conceitos, podem-se aferir algumas relações importantes para uma avaliação das condições de funcionamento do mercado de trabalho. Essas relações podem ser calculadas para faixas etárias, sexo, raça e condição migratória, dentre outras possibilidades. A seguir apresentam-se essas relações.

Taxa de ocupação – medida que expressa a relação entre o número de pessoas ocupadas e a PEA. Essa taxa reflete as condições de empregabilidade da economia.

Taxa de desemprego - pode-se aferir essa taxa por meio da relação entre os desempregados e a PEA. Medir o desemprego é uma tarefa muito difícil, que se torna ainda mais complicada quando se constata a existência de múltiplas formas em que o desemprego se verifica, além da necessidade de se adotar um critério homogêneo que assegure sua mensuração.

Taxa de participação ou **Taxa de atividade** – representa o grau de pressão da força de trabalho ativa (PEA) sobre o mercado de trabalho. Essa taxa é calculada tomando-se a relação entre a PEA e a PIA.

Taxa de inatividade – Considera-se como taxa de inatividade a relação entre inativos e PIA.

Três contribuições da PED merecem destaque, exatamente porque são essas contribuições que diferenciam a PED das demais pesquisas domiciliares. A primeira diz respeito à forma como é considerada a PEA; a segunda reporta-se ao limite inferior da PIA (10 anos); e, a terceira, refere-se à condição de desempregado, que requer uma procura nos 30 dias que antecedem a pesquisa e não 7 dias como nas demais sondagens domiciliares.

A PEA calculada pela PED, entretanto, não se restringe a uma classificação que leve apenas em consideração as situações de trabalho e/ou não trabalho, de procura de trabalho e não procura: considera, também, alguns outros aspectos, tais como o caráter esporádico de uma atividade econômica, a disponibilidade de trabalho sem haver procura regular e a procura de emprego simultânea à execução de atividades irregulares, mas que proporcionam a sobrevivência das pessoas. Esses elementos permitem um melhor entendimento de um mercado de trabalho heterogêneo, o qual ficaria extremamente limitado se enquadrado apenas nos conceitos de emprego assalariado e desemprego com procura de trabalho. Dessa forma, podem-se levantar informações acerca de situações que ampliam o significado do emprego (passando à ocupação) e do desemprego, que vai além do desemprego aberto (SEADE-DIEESE, 1995).

A consideração das pessoas entre 10 e 14 anos, na PIA calculada pela PED, tem como objetivo a captação do trabalho infantil, já que muitas crianças são levadas ao mercado de trabalho normalmente por razões econômicas das respectivas famílias. A justificativa é que, embora a parcela de crianças que se encontra no mercado de trabalho seja pequena em relação à PIA, a mensuração e qualificação são importantes, sobretudo para que se saiba em que condições e para quem trabalham essas crianças, de maneira que se possa propor políticas especialmente dirigidas a essa verdadeira chaga social (SEADE-DIEESE, 1995). Ademais, o critério da idade mínima de 10 anos para entrar na PEA pode ser

justificado pela obrigatoriedade e efetividade do ensino básico e pela não existência de um nível satisfatório de renda das famílias que induzem suas crianças ao mercado de trabalho (DEDECCA, 1996).

A procura de emprego nos 30 dias anteriores à pesquisa encontra respaldo nas determinações da OIT, buscando respeitar as especificidades dos mercados de trabalho nacionais. As principais justificativas para adoção desse critério aparecem quando: a) existe uma situação de fragilidade do mercado de trabalho, em que os postos de trabalho são escassos, de maneira que compete ao desempregado administrar seu grau de exposição a esse mercado; b) há necessidade de estabelecer um ajuste nas atividades familiares para enfrentar a nova situação, em que o desempregado deve assumir algumas tarefas domiciliares, dificultando sobremaneira sua procura de trabalho; e c) a economia encontra-se em momento de estagnação, tornando a procura de trabalho mais complexa para ser enquadrada em um período de apenas sete dias (DEDECCA, 1996).

Quanto à questão da inatividade, considera-se que a PED avança bastante no tratamento dessa problemática quando apresenta uma divisão de 'Inativos Sem Trabalho' e 'Inativos com Trabalho Excepcional', de maneira que se passa a ter um importante auxiliar para esclarecer sobre situações justapostas entre a ocupação e a inatividade. Entretanto, isso não é suficiente para o completo entendimento de todas as justaposições teoricamente possíveis. Mesmo assim, considera-se que a base PED oferece inúmeras possibilidades, através de filtros especiais, tentando, por exemplo, localizar pessoas inativas que detenham um perfil de ativas, quando se observam as condições de escolaridade dessas pessoas em relação a alguns atributos pessoais (grau de parentesco com o chefe de família, faixa etária, sexo ou cor). Por que essas pessoas se consideram inativas, quando estar no mercado de trabalho seria uma situação mais óbvia? Por que a taxa de inatividade é demasiadamente elevada em determinados espaços econômicos? Será que isso não é uma forma que vem, historicamente, camuflando o desemprego e, por isso mesmo, diminuindo, de maneira apenas aparente, o problema social?

Conclusão

Duas razões podem ser apresentadas que justificam a aproximação das teorias junto ao mundo real. Em primeiro lugar, porque o conceito de emprego é muito restritivo, representando praticamente as situações de assalariamento das relações de trabalho, deixando de fora as inúmeras formas de trabalho que não têm o salário como forma de remuneração. Em segundo lugar, porque esses conceitos podem não se encontrar na realidade em uma forma pura, de

maneira que muitas situações híbridas podem dificultar uma mensuração e análise de situações mais complexas que as representadas pelo corte: emprego, desemprego e inatividade.

Com a avaliação das formas ocupacionais que interseccionam os conceitos de emprego, desemprego e inatividade, bem como com uma condição de levantamento empírico através de pesquisas domiciliares, tal como a PED, podem-se captar informações muito mais ricas e complexas que aquelas exigidas pelas abordagens econômicas, que se preocupam com o funcionamento dos mercados de trabalho apenas sob um prisma teórico.

Referências

BENKO, G.; LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent*. Paris: PUF, 1992.

BOYER, R. Comment émerge un nouveau système productif? In: BOYER, R; DURAND, J-P. *L'après-fordisme*. Paris: Syros, 1993.

CORIAT, B. *Penser à l'envers*. Travail et organisation dans l'entreprise japonaise. Paris: Christian Bourgois, 1991.

CORIAT, B; TADDÉI, Dominique. *Entreprise France*. Made in France/2. Paris: Librairie Générale de France, 1993.

DEDECCA, C. S. *Desemprego e regulação no Brasil hoje*. Campinas: Unicamp-IE-Cesit, 1996.

DEDECCA, C. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp-IE, 1999. (Coleção Teses).

DEDECCA, C. S.; MENEZES, W. A contratualidade das relações de trabalho e o problema do emprego na Europa Ocidental: as experiências sueca, italiana e francesa. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3, jul./set. 1995.

DOERINGER, P.; PIORE, M. *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington: Heath, 1971.

GAZIER, B. *Économie du travail et de l'emploi*. Paris: Dalloz, 1992.

HOFFMAN, M. P.; BRANDÃO, S. M. *Medição do emprego: recomendações da OIT e práticas nacionais*. Campinas: Unicamp-IE. Cesit, 1996.

FREYSSINET, Jacques. *Le chômage*. Paris: La Découverte, 1993.

MANIÈRE DE VOIR 20. Les temps des exclusions. *Le Monde Diplomatique*, Paris, nov. 1993.

MENEZES, W. F. Relações profissionais e crise do sindicalismo internacional. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 3, 1995.

MENEZES, W. F.; AZEVEDO, J. S. G. de. Limites e mudanças nas especificidades do mercado de trabalho japonês. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABET, 4, 1995, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ABET, 1995.

RIFKIN, J. *O fim dos empregos*. São Paulo: Makron, 1995.

SALAIS, R. Exteriorité du chômage e formalisations sociale: esquisse d'une perspective historique. *Critiques de l'économie politique*, n. 28, nouvelle série, sept. 1984.

SALAIS, R. et al. *L'invention du chômage*. Paris: PUF, 1986.

SEADE-DIEESE. *Conceitos, metodologia e operacionalização*. São Paulo: PED, dez. 1995.

SOUZA, P. R. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: Unicamp-IE, 1999. (Coleção Teses).

SOUZA, P. R. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec, 1980.

Esta revista foi editada em março de 2005,
pela Desenbahia. Composta em Frutiger
e impressa em papel pólen print 90g/m².
Tiragem 1000 exemplares. Impressão e
acabamento da P&A Gráfica e Editora.