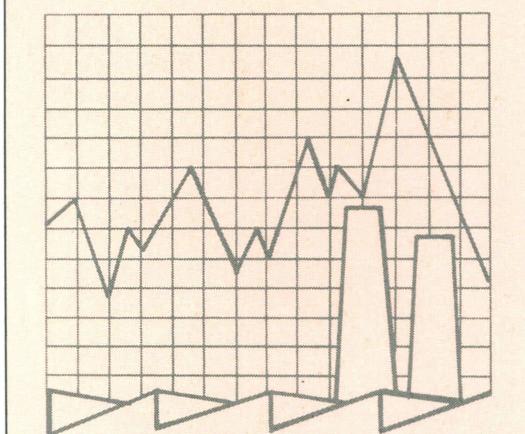


# Revista de Economia

Número 19/Ano 21/1995



Setor de Ciências Sociais Aplicadas

*Editora*  
UFPR



# Revista de Economia

1995: Cinqüentenário do Setor de Ciências Sociais Aplicadas



# Revista de Economia

Número 19 / Ano 21 / 1995

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**Editora da Universidade Federal do Paraná**  
Rua Amintas de Barros, 333  
Fone: (041) 362-3038 - ramal 5304  
Fone/Fax (041) 263-4171  
80060-200 - Curitiba - Paraná - Brasil

**Diretor da Editora da UFPR**  
Roberto Gomes

**Revista de Economia nº 19**  
Publicação anual do Setor de Ciências Sociais Aplicadas

**Comitê Editorial:** Ramón G. Fernández (coordenador), Claus M. Germer, Gabriel Porcile, Gerson P. Lima, Igor C. Z. C. Leão e Nilson M. de Paula

**Conselho Editorial:** Ana M. Bianchi (USP), Anita Kon (FGV-SP e PUC-SP), Antonio Licha (UFF), Dante Aldrighi (USP), Duílio Berni (UFSC), Eleutério Prado (USP), Flávio Saes (USP), John Wilkinson (CPDA), José J. de Carvalho Filho (USP), Leda M. Paulani (USP), Lia V. Pereira (FGV-RJ), Luiz Carlos D. Prado (UFRJ), Maria H. O. Augusto (FFLCH/USP), Mariano Laplane (UNICAMP), Mauro B. Lemos (UFMG), Nali J. de Souza (UFRGS), Nelson G. Delgado (CPDA), Otaviano Canuto (UNICAMP), Paulo Haddad (UFMG), Pedro C. D. Fonseca (UFRGS), Renato Maluf (CPDA), Roberto Smith (UFC), Roberto Vermulm (USP), Samuel Klinsztajn (PUC-SP), Shigeo Shiki (UFU), Walter Belik (UNICAMP).

Os professores do Departamento de Economia da UFPR são membros natos do Conselho Editorial.

**Editoração de texto:** Marildes Rocio Artigas Santos

**Revisores:** Edison Saldanha, Jurema Zaccaron e Marianne Nigro

**Editoração Eletrônica:** Jefferson Schnaider e Rachel C. Pavim

**Layout da capa:** Editora da UFPR

A *Revista de Economia* poderá ser obtida, em permuta, junto à Biblioteca Central da UFPR/Seção de Intercâmbio Caixa postal 441 80001-970 - Curitiba, Paraná, Brasil.

ISSN 0556-5782  
Ref.166

PRINTED IN BRAZIL  
Curitiba, 1996

PEDE-SE PERMUTA  
WE ASK FOR EXCHANGE

---

## SUMÁRIO

- 7 *Moeda Transitória*  
Gerson P. Lima
- 31 *Comportamento dos agentes e dinâmica de preços em alta inflação*  
Fábio Sá Earp, Carlos Frederico Leão Rocha
- 47 *As transformações no sistema financeiro internacional e o endividamento externo brasileiro nas décadas de 70 e 90*  
Rudinei Toneto Jr.
- 77 *Divisão espacial do trabalho no Brasil: considerações sobre os recortes territoriais utilizados*  
Cássio Frederico Camargo Rolim
- 101 *O papel das políticas e das instituições no desenvolvimento industrial do Paraná*  
Sieglinde Kindl da Cunha
- 137 *Confecções em Cianorte: um distrito industrial?*  
Katy Maia
- 177 Resenha  
*MAYER, Thomas: Truth versus Precision in Economics. Aldershot; Edward Elgar, 1993.*  
Ramón García Fernández
- 185 Comunicação  
*Rebelião escrava no Brasil*  
Igor Zanoni Constant Carneiro Leão



---

## MOEDA TRANSITÓRIA

Gerson P. Lima\*

### 1. INTRODUÇÃO

Os diversos planos de estabilização da moeda já implantados no Brasil, alguns ortodoxos outros não, partiram de diferentes diagnósticos do processo inflacionário. Contudo, observa-se uma certa convergência, consolidada no Plano Real, no sentido de situar a causa básica da inflação no déficit fiscal do governo. O argumento necessário neste caso é o de que o governo financia seu déficit fiscal com a emissão de moeda, e que, como este déficit não gera aumento da produção, o que ocorre é apenas uma elevação de preços generalizada. Complementando, esta alta inicial dos preços acaba por se eternizar na forma de um processo crônico - a inflação - porque os sindicatos dos trabalhadores reivindicam um aumento dos salários. A elevação dos salários conduz os empresários a reajustarem seus preços de venda aos consumidores, o que leva a novas reivindicações salariais, e assim sucessivamente. Neste enfoque, déficit fiscal do governo dá origem à inflação, enquanto a indexação a perpetua.

O objetivo principal deste trabalho é o de sugerir um diagnóstico do processo inflacionário brasileiro, baseado em um enfoque teórico alternativo e em novas evidências empíricas sobre um mecanismo de criação de moeda associado tanto à rolagem da dívida pública interna quanto à permanente emissão de títulos para reduzir a oferta monetária. Este estudo também parte do princípio ortodoxo de que é o déficit do governo a causa primeira da inflação, mas a abordagem não passa pela espiral preços/salários. O objeto de análise aqui é o déficit operacional, no qual se enfatiza a componente

\* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná. Agradeço os incentivos de Luiz Afonso Simoens da Silva e José Roberto Novaes de Almeida do Banco Central do Brasil, Mary de Melo Sousa do IPEA e João do Carmo Oliveira do Banco Mundial. Agradeço também aos *referees* da *Revista de Economia*, cujas críticas e comentários permitiram eliminar algumas impropriedades do texto original.

financeira: os juros dos títulos do Banco Central e dos títulos da dívida pública, incluindo-se nestes juros aqueles que, por estarem implícitos no processo de rolagem da dívida, não constam dos principais demonstrativos da Execução Financeira do Tesouro Nacional e nem do Orçamento da União submetido à apreciação e aprovação do Congresso Nacional.

Os juros implícitos na rolagem da dívida, somados aos juros pagos explicitamente, podem chegar a ser um custo insuportável para qualquer orçamento. Em todo orçamento há um limite além do qual não é mais possível comprometer-se com o pagamento de juros ou com qualquer outra despesa em especial (DORNBUSCH & FISCHER, p. 730). Enfatiza-se aqui a idéia de que, uma vez atingido este limite, a emissão de títulos tem como consequência, matematicamente inevitável, a emissão de moeda. Neste artigo sugere-se que, na história recente da economia brasileira, este ponto no qual a emissão de moeda tornou-se inevitável foi ultrapassado de modo sistemático.

O contraponto ortodoxo neste contexto é o princípio segundo o qual a emissão de títulos sempre evita a emissão de moeda e que, portanto, é sempre capaz de controlar a inflação. Contudo, para que este controle aconteça, o governo deve apresentar sempre um superávit primário suficiente para pagar os respectivos juros, devendo se preciso for implantar um ajuste fiscal, cortando gastos fiscais e ou aumentando a carga tributária. De fato, em alguns setores a inflação tem sido vista como uma consequência do mau desempenho do governo na sua política de gastos fiscais. Apesar da ênfase concedida à questão do ajuste fiscal, tanto na literatura quanto na prática, demonstra-se neste artigo que para se controlar a inflação não é suficiente obter um ajuste fiscal como tradicionalmente proposto e poucas vezes alcançado; é condição necessária que se pare de sobreregar diretamente e indiretamente o orçamento da União com quaisquer despesas extras crescentes, como por exemplo o gasto com juros. Se o crescimento autônomo de despesas não for de alguma forma interrompido, se a sobrecarga de juros não for eliminada, tanto a emissão de moeda quanto a inflação continuarão crescendo. Neste caso, a tentativa de se conter a inflação aumentando impostos e cortando gastos fiscais será inútil em termos práticos e teóricos: a economia de recursos assim feita será anulada pelo pagamento de juros.

Neste trabalho defende-se a tese de que o ajuste fiscal requerido nos vários planos econômicos já implantados, além de não ser condição suficiente para eliminar a inflação, é inviável na prática. Na vida real tem sido impossível gerar o superávit fiscal que seria suficiente para cobrir o total do déficit financeiro associado ao pagamento de juros da dívida pública interna. Em consequência, a emissão de moeda para gerar o imposto inflacionário e assim financiar o governo, emissão esta que aliás é proibida

pela Constituição Federal, tem sido inevitável. Adicionalmente, mostra-se que esta emissão inflacionária tem sido involuntariamente camuflada pela política monetária dos últimos dez anos. Sugere-se neste artigo que, a despeito das boas intenções de todos os planos econômicos, a política monetária tem sido inviabilizada pela limitação do orçamento do governo federal.

O texto está assim organizado: no item 2 é deduzido o nível de superávit primário que é necessário para estabilizar a dívida e os preços, enquanto que na parte 3 discute-se a possibilidade teórica dos títulos da dívida serem transformados em moeda. Na seção 4 reporta-se resumidamente um estudo empírico do grau de monetização da dívida, delineando-se então o relacionamento, via emissão camuflada de moeda, entre a (rolagem da) dívida pública e a inflação. Ao final, o item 5 apresenta algumas conclusões.

## 2. O DÉFICIT OPERACIONAL E O AJUSTE FISCAL

Para a maioria dos não-especialistas, a inflação é provocada pelo varejista da esquina, pois é lá que eles podem observar pessoalmente a alta dos preços. Para o leigo toda inflação é culpa de especuladores, aproveitadores, etc. (BRONFENBRENNER & HOLZMAN, 1963, p. 593). Já para alguns especialistas, a inflação é explicada pelo conflito distributivo entre trabalho e capital, que leva à formação da espiral salários/ preços. Além disso, muitos leigos e *experts* acham que a inflação é um processo meramente inercial, sendo este aliás o diagnóstico que levou à implantação do primeiro choque heterodoxo no Brasil (Cf. MODIANO, 1986).

Entretanto, a despeito de possíveis raízes estruturais, para que haja inflação é necessário que a disponibilidade de meios de pagamento seja crescente. Para que a expectativa ou o desejo de aumentar preços e salários possam se converter em realidade, é indispensável que o volume de moeda disponível também aumente. “A persistência e a propagação de qualquer inflação dependem, em última instância, da expansão do suprimento monetário” (LOPES & ROSSETTI, 1992, p. 246). Os preços só crescerão de modo crônico se a criação de dinheiro novo for permanente, de forma que o estoque de moeda disponível esteja sempre crescendo e sancionando os

desejados aumentos de preços.<sup>1</sup> Apesar deste trabalho apoiar-se numa visão crítica da teoria e da política monetárias, uma das hipóteses básicas aqui adotadas é a de que só haverá inflação crônica se houver, simultaneamente, crescimento crônico da oferta de moeda.

O governo é o principal, e para alguns até o único, ofertante de moeda. Neste contexto, parece oportuno alertar, com o risco de incidir na obviedade, que não se imagina aqui que o governo tenha por hábito criar moeda sem nenhuma relação com o que acontece no lado real da economia. Ao contrário, supõe-se que a longo prazo ele emita moeda apenas se e quando observar um saldo deficitário em suas contas. Isto permite expressar e analisar a inflação em termos monetários, e de acordo com a perspectiva tradicional de que há uma relação simultânea entre o déficit do governo, a emissão de moeda e a inflação. A causa, a natureza e o financiamento do déficit do governo são assim os principais itens a serem analisados.

Com respeito à causa, o déficit do governo, dada a sua receita, tem duas origens: os gastos não-financeiros associados à política fiscal, e os gastos financeiros, associados ao pagamento de juros da dívida. Quanto à natureza do déficit, seria de se esperar que o governo fosse “prudente” na sua criação, definindo-se prudência pela compatibilidade do déficit com outros objetivos da política econômica do governo, como o controle da inflação, o incentivo ao investimento privado, a credibilidade externa, etc (DAVIS, 1992, p. 24). Mais ainda, o gasto correspondente a este déficit deveria ser suficientemente produtivo, de forma a gerar receita futura para cobrir o serviço da dívida. Assim, se o governo apresenta um déficit porque está investindo numa certa área socialmente prioritária, o problema seria de menor importância. Se, entretanto, parte relevante do déficit estiver associada ao pagamento de juros, é pouco provável que se esteja tratando de um déficit que possa ser qualificado como produtivo e tampouco prudente. O Quadro 1 abaixo apresenta, para o consolidado do governo nos seus três níveis, federal, estadual e municipal, o gasto com juros da dívida interna, nos últimos nove anos, medindo-se este gasto em relação à receita total. Este quadro evidencia que, mesmo no período de vigência dos planos econômicos, os juros têm sido um componente importante dos gastos do governo.

1 Alguns teóricos adicionam que prevalece o fenômeno estrutural, por exemplo o conflito distributivo, de sorte que a inflação teria um papel “funcional”. Neste caso, as autoridades monetárias não seriam autônomas, alguma força política as estaria obrigando a emitir moeda de forma a permitir que a inflação cumprisse sua “função” de resolver o conflito em favor de uma das partes, por exemplo os capitalistas. Este enfoque traz implícita uma certa “teoria da conspiração” a qual, por não ser uma teoria econômica, não será analisada aqui.

**Quadro 1 - GOVERNO CONSOLIDADO - JUROS DA DÍVIDA INTERNA  
(% DA RECEITA TOTAL)**

ANOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
JUROS	51,3	45,1	39,6	65,6	85,9	49,6	12,8	29,7	33,3

FONTE: Contas Nacionais do Brasil e estimativas do autor.

Quanto ao financiamento do déficit, deduz-se das contas nacionais que ele provém do saldo em transações correntes na balança de pagamentos e do excedente da poupança das famílias em relação ao investimento privado. Na prática, o saldo em transações correntes do Brasil dos últimos dez anos tem sido irrelevante neste sentido, em comparação ao excedente de poupança interna, de forma que tem sobrado apenas a este excedente a incumbência de financiar o déficit do governo. Uma parte da poupança das famílias tem sido desviada do seu destino tradicional - o financiamento da formação de capital produtivo privado da sociedade - sendo apropriada pelo governo para compensar seu déficit. A captação e transferência do excedente de poupança interna é feita ou pelo imposto inflacionário ou pelo aumento da dívida do governo junto ao público. Em geral, uma parte desta dívida permanece na forma de títulos, enquanto uma outra parte pode ser monetizada. Formalmente, e supondo que não seja aplicado um choque heterodoxo, o eventual déficit terá de alguma forma de ser financiado pela emissão de moeda e/ou de títulos:

$$(1) \quad (D + iB) = (dM + dB)$$

onde D é o resultado primário do governo, dado pela diferença entre os gastos fiscais (não-financeiros) e a receita total, B é o montante de dívida pública interna,<sup>2</sup> e i é a taxa de juros nominal dos títulos da dívida. Define-se o lado esquerdo da expressão (1) como o resultado operacional do governo, composto do resultado primário D e do pagamento de juros (iB). Por outro lado, dM é a emissão líquida de moeda no período, enquanto que dB mede a variação do estoque da dívida, ou seja, a emissão líquida de títulos da dívida.

A expressão (1) é a restrição orçamentária do governo, uma identidade contábil que mostra que o déficit operacional deverá ser financiado por uma certa combinação da emissão de moeda dM e de títulos da dívida dB. Nesta expressão, dB é o nível mínimo necessário para financiar o déficit; na prática nada impede que, em função da política monetária, a emissão de títulos seja maior do que este mínimo. Neste contexto, o argumento tradicional é o de que a emissão de títulos evita a emissão de moeda e, portanto, impede que os preços subam. Os proponentes deste argumento

2 Apesar da dívida externa ser evidentemente importante neste contexto, ela não foi incluída explicitamente na análise aqui desenvolvida. Para os propósitos deste trabalho sobre inflação, a dívida relevante é a interna.

levam na devida conta o fato de que ele só faz sentido se se puder assegurar que haverá recursos orçamentários adequados e suficientes, no momento certo, para o resgate do título. Se tal garantia não puder ser dada, a emissão de moeda não mais será uma opção mas sim uma imposição.

O princípio é o de que o governo tem que ter recursos financeiros para pagar os seus gastos, consubstanciando assim a regra popular de que o governo “só gasta o que arrecada”. Baseada neste princípio, a prática de emitir títulos não apresentaria efeitos indesejados porque assume-se, como pressuposto teórico, que o governo deve apresentar sempre um superávit primário suficiente para pagar os juros da dívida, quaisquer que sejam a origem e o montante destes juros. Se num certo período de tempo não houver condições estruturais para se obter este superávit, o governo deverá para tanto implantar uma certa reforma estrutural, ou um certo ajuste fiscal, apesar do provável efeito recessivo deste ajuste. Admite-se tradicionalmente, como hipótese necessária, que o ajuste teoricamente calculado pode sempre ser alcançado na prática.

Mais ainda, mesmo em tempos em que não tenha sido implantado o desejado ajuste fiscal, é usual defender-se a idéia de que ainda é preferível emitir títulos, sob o argumento de que eles continuam evitando, se bem que agora não mais com a desejada eficiência, a emissão de moeda; em outros termos, a emissão de títulos quando não há recursos orçamentários para o pagamento dos juros respectivos ainda seria indispesável pelo menos porque assim se evitaria a hiperinflação. Talvez seja esta a razão segundo a qual alguns especialistas justificam o descarte, *in limine*, da possibilidade de que a inflação seja um fato intrinsecamente financeiro associado ao excesso de emissão de títulos na rolagem da dívida interna. Neste contexto, LAL observa (1993, p. 6) que a teoria monetária tem adotado sistematicamente o princípio de que o governo sempre pode e deve aumentar a receita tributária, e ou cortar gastos fiscais, em montante suficiente para pagar os juros da dívida. Segundo LAL, a inflação, que é um fenômeno intrinsecamente monetário, foi transformada em um problema de política fiscal.

Válidos ou não estes pressupostos e observações, o fato é que a emissão de um título implica o aumento imediato da dívida. Para que o crescimento da dívida não seja explosivo, recomenda-se estabelecer para ela um limite em termos do produto interno bruto nominal, limite este que varia caso a caso e que fica particularmente evidente quando a rolagem da dívida impõe algumas restrições sobre a administração prática da política monetária (BALIÑO, 1994). Trata-se pois de uma análise dinâmica do comportamento da razão dívida/PIB. Dividindo toda a expressão (1) pelo produto interno bruto nominal Y tem-se:

$$(2) \quad (d + i b) = m + dB/Y$$

ou seja:

$$d + i b - m = dB/Y$$

onde  $d$  é o déficit primário,  $b$  é a dívida interna e  $m$  é a expansão da moeda ( $dM$ ), tudo como proporção (não percentual) do PIB. O lado direito desta expressão é a razão ( $dB/Y$ ), a emissão líquida de títulos em relação ao PIB. Desenvolvendo-se esta razão e combinando os termos comuns assim obtidos, chega-se ao seguinte resultado:

$$(3) \quad db = d + b(r - g) - m$$

onde  $db$  é a variação da dívida,  $r$  é a taxa de juros real e  $g$  é a taxa de crescimento do produto real. Esta dedução poderia ter sido conduzida em termos de evolução temporal das variáveis, ou das suas integrais definidas num certo intervalo de tempo. Com a vantagem de ser mais sintética, a expressão (3) pode ser vista como a solução particular de uma equação diferencial qualquer e, além disso, é pouco provável que a complexidade de outro modo introduzida pudesse contribuir para a compreensão do comportamento da dívida pública interna. O que realmente importa é que, para que a dívida relativa pare de crescer, isto é, para que a emissão líquida de títulos  $db$  seja zero, o correspondente déficit primário, na média de um certo período, deverá ser então igual a:

$$d = -b(r - g) + m$$

Visto de outro ângulo, a conclusão é que o superávit primário  $SP$  que assegura a estabilidade dinâmica da dívida é o resultado acima, com o sinal invertido:

$$(4) \quad SP = b(r - g) - m$$

Se se parte do princípio de que a expansão de moeda  $m$  é puramente inflacionária, e por todos os motivos indesejada, a questão da estabilidade dos preços a longo prazo é resolvida assumindo-se as *hipóteses* de que  $m$  é zero e de que o superávit primário  $AF$  expresso por:

$$(5) \quad AF = b(r - g)$$

será de algum modo obtido. Este resultado significa que, desde que o superávit primário  $AF$  dado pela expressão (5) seja alcançado, a dívida estará dinamicamente estabilizada (DORNBUSCH & FISCHER, 1991, p. 715) e o pagamento dos juros da dívida poderá ser feito com recursos fiscais de forma não inflacionária. Quando esta estabilidade for alcançada o governo deixará

de pressionar a taxa de juros  $r$  na busca de recursos para cobrir seu déficit operacional, e a economia poderá crescer à taxa  $g$ . Seguindo o enfoque teórico tradicional, toda a questão se resume em obter o superávit  $AF$ . Em outros termos, para manter-se a estabilidade dinâmica da dívida, a emissão de moeda só será evitada se for obtido o superávit primário indicado por (5),  $m$  só será zero se esta condição for cumprida. No Quadro 2 abaixo apresenta-se a estimativa, baseada na expressão (5) acima, do ajuste fiscal  $AF$  teoricamente requerido e o superávit primário efetivamente obtido pelo governo a nível consolidado (federal, estadual e municipal), num período de dez anos, e medida em termos de porcentagem do produto interno bruto.

**Quadro 2 - GOVERNO CONSOLIDADO - RESULTADO PRIMÁRIO REQUERIDO VERSUS OBTIDO - (% DO PIB)**

ANOS	RESULTADO PRIMÁRIO REQUERIDO (AF)	RESULTADO PRIMÁRIO OBTIDO
1983	3,0	1,0
1984	3,1	1,6
1985	5,5	0,6
1986	8,3	0,5
1987	4,6	0,6
1988	6,4	0,4
1989	5,7	-0,6
1990	8,0	1,5
1991	1,3	0,0
1992	4,0	1,4

FONTE: Contas Nacionais do Brasil e estimativas do autor.

Como mostra o Quadro 2, o ajuste “necessário” tem sido sistematicamente superior ao superávit de fato verificado nas contas nacionais. Seria de se esperar que os planos econômicos tradicionais e heterodoxos de estabilização já implantados no Brasil fizessem com que o resultado operacional fosse, em alguns anos, pelo menos igual ao ajuste  $AF$  requerido pela política econômica. Todavia, a evidência estatística indica que, por alguma razão, naquele período o ajuste fiscal teórico esperado pela política econômica não foi viabilizado na prática. Embora esta razão não seja objeto de análise deste trabalho, o que se pode deduzir é que a persistência do fenômeno indica que a obtenção do ajuste fiscal talvez seja, respeitadas as características e as potencialidades da economia brasileira, um objetivo inalcançável. Para que tenha ocorrido esta discrepância entre a teoria e o

mundo empírico foi necessário que, durante um certo período de tempo, a taxa de juros real  $r$  fosse maior do que a taxa de crescimento da economia  $g$ .

Por outro lado, a mesma teoria invocada para justificar a imposição de um ajuste fiscal também mostra que, se  $r$  é maior do que  $g$  e não se consegue gerar o superávit  $AF$ , “tem-se inevitavelmente uma explosão da razão dívida/PIB, quando então haveria apenas duas soluções possíveis: a insolvência (do governo) ou a monetização da dívida” (ROSSI, 1987, p. 370). Na hipótese em que seja atingida esta situação de inevitável monetização, seja ela permanente ou intermitente, a política monetária perderia sua efetividade, pois o estoque de moeda cresceria em grande parte de modo autônomo. Tudo se passaria como se a oferta de moeda fosse endógena, como se a política monetária estivesse submetida à política fiscal (BRUNNER, 1989). De todo modo, se parte relevante da oferta de moeda é incontrolável, é evidente que a política monetária não tem condições teóricas e práticas de controlar o processo inflacionário.

Pode parecer redundante, mas os dados empíricos disponíveis sugerem que é importante salientar que a não obtenção do superávit fiscal primário requerido  $AF$  implicará necessariamente na emissão de novos títulos da dívida e/ou na emissão de moeda. Se a opção for pelos títulos, estará criado o compromisso de pagar juros numa certa data futura. Se até aquela data futura não tiver havido um aumento suficiente no superávit primário, através do aumento da receita tributária e/ou do corte dos gastos fiscais, o déficit operacional será ainda maior, o ajuste teórico exigido também maior e, naturalmente, a dívida não será estável como pretendido.

Aliás, mesmo partindo-se de uma situação de superávit fiscal, se a emissão de títulos não for controlada e limitada, a dívida (em valores absolutos e em relação ao PIB) continuará crescendo, até um ponto em que os respectivos juros serão de um montante tão elevado que será virtualmente impossível gerar um superávit primário suficiente para pagá-los. O principal objetivo deste artigo é enfatizar o fato de que, a partir do ponto onde não é mais viável a obtenção prática do ajuste fiscal  $AF$  calculado em termos teóricos, para que a dívida pare de crescer a emissão de moeda torna-se uma consequência matematicamente inevitável. De fato, a expressão (4) pode ser invertida para mostrar  $m$  de modo explícito:

$$m = [b(r - g)] - SP$$

Ou seja, quando o ajuste fiscal é impossível, se o plano econômico pretender assegurar a estabilidade dinâmica da dívida, ou se o mercado impuser restrições ao seu crescimento, a emissão de moeda será igual à

diferença entre o ajuste fiscal *AF* requerido pela teoria e o superávit fiscal “bruto” *SP*:

$$m = AF - SP$$

Na próxima seção discute-se a consequência, em termos de descontrole da oferta de moeda, da inviabilidade prática de se gerar o superávit primário necessário para cobrir o pagamento de juros dos títulos da dívida pública interna. A inviabilidade prática de obter o ajuste requerido pela teoria talvez se dê em virtude de ele ser de montante muito elevado, montante este cuja importância fica obscurecida pelo método de se elaborar e discutir as estimativas em termos de porcentagem do PIB. Medindo-se o ajuste fiscal requerido *AF* em termos da receita tributária do governo, o esforço fiscal a ser feito na prática ficaria melhor aquilatado. De fato, o Quadro 3 abaixo mostra esta estimativa em termos da receita total do governo nos seus três níveis, podendo-se observar que, com exceção de 1991, a reforma fiscal exigida ultrapassa o patamar dos dez por cento da receita.

Quadro 3 - GOVERNO CONSOLIDADO - RESULTADO PRIMÁRIO REQUERIDO (AF) - (% DA RECEITA TOTAL)

ANOS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
AF	14,7	25,6	35,2	18,3	26,2	21,9	26,2	4,5	13,0

FONTE: Contas Nacionais do Brasil e estimativas do autor.

Dadas estas proporções, tornam-se mais compreensíveis tanto a dificuldade enfrentada na geração do ajuste teórico exigido, quanto a resistência prática da inflação aos tratamentos já tentados. A discrepância entre a demanda teórica e a possibilidade prática fica ainda mais clara quando se toma por base apenas o governo federal, que é o responsável maior pela política econômica. Por exemplo, à época em que se discutia a forma e a implementação do Plano Real, a equipe econômica brasileira e os técnicos do Fundo Monetário Internacional concordavam, segundo a grande imprensa diária, que o ajuste fiscal então necessário seria de pelo menos 5% do PIB. Deve-se lembrar, contudo, que a receita tributária retida pelo governo federal é da ordem de grandeza de 10% do PIB. Com isto, o ajuste proposto de 5% do PIB implicaria num aumento de receita ou queda de gastos fiscais de aproximadamente 50% da receita federal. Tudo que se pode dizer deste ajuste é que ele é inviável.

### 3. O DÉFICIT OPERACIONAL E A EMISSÃO DE MOEDA

Uma das dificuldades da teoria monetária está na própria definição de “moeda”, em especial num ambiente de inflação elevada. Admite-se normalmente que há ativos financeiros, como por exemplo os títulos da dívida pública, os quais, além de serem remunerados, apresentam liquidez suficiente para serem utilizados como moeda: são os ativos denominados de “quase-moeda” (GURLEY & SHAW, 1960). Por isso, recomenda-se que, para se analisar e controlar a inflação, é necessário adotar um conceito de moeda ampliado, maior do que M1 e portanto maior do que a base monetária. São assim construídos outros agregados monetários, o M2, o M3 e o M4, somando-se ao M1 o estoque de títulos públicos e privados de forma ponderada por um certo grau de liquidez definido *ad hoc* (CHETTY, 1969), ou de forma simples (Banco Central do Brasil). O Plano Real inovou nesta área, criando o “conceito ampliado de base monetária”, adicionando à base tradicional as reservas bancárias junto ao Banco Central e os títulos da dívida interna. Entretanto, permanece como um dos principais problemas da política monetária o de determinar qual o agregado que será controlado. Em função desta dificuldade, ou apesar dela, a política monetária dedica-se em geral a controlar a base monetária, associando a inflação ao não atendimento do ajuste fiscal expresso em (5).

Neste contexto, AUERHEIMER (1992), propõe que os agentes, mesmo que desejosos de reter títulos da dívida em função das elevadas liquidez e rentabilidade destes papéis, formam a expectativa racional de que numa certa data futura o governo será forçado a emitir moeda, assim inflacionando a economia. Os agentes agem então de acordo com esta expectativa, que se realiza sempre, remarcando preços, antecipando compras, etc. Alternativamente, é também possível que o público utilize os títulos da dívida pública como meio de pagamento, mesmo porque estes títulos, em especial quando emitidos pelo Banco Central, têm geralmente um prazo muito curto. Esta é a abordagem “Wickselliana” de LAL (1993), segundo a qual todo o estoque da dívida pública é transformado em moeda através da intermediação do sistema bancário.

Abordando a questão de uma outra perspectiva, observa-se que a origem do problema pode estar não na insuficiência conceitual da base monetária ou do M1, mas sim na possível camuflagem de algum componente de M1. É possível que alguns ativos financeiros sejam utilizados como moeda pela simples razão de que na realidade eles são moeda, durante um certo período de tempo. Esta “moeda transitória” pode surgir no processo de rolagem da dívida, posto que os títulos têm que ser resgatados em moeda.

Não há razões para que a rolagem da dívida sempre seja, como se admite em alguns modelos, automática. No momento de pagar os juros devidos por um certo título o governo não emite um título novo, simplesmente entregando-o ao portador do antigo e fazendo com que este carregue eternamente uma certa parcela do estoque da dívida. Por todos os motivos, é necessário resgatar o título antigo em poder de um agente e, numa outra operação, emitir um novo título, o qual será comprado por um outro agente. As operações de resgate e de aplicação podem ser pactuadas em qualquer ordem, ou até simultaneamente; entretanto, o resgate é sempre liquidado antes e a aplicação depois. Pelo menos durante um certo intervalo de tempo, por menor que seja, a moeda fica à disposição do público.

Esta liquidação, isto é, esta monetização transitória durante a rolagem da dívida, só ocorrerá no vencimento do título, de sorte que, se o prazo fosse por exemplo de 30 anos, a pressão inflacionária poderia ser “muito pequena” e facilmente contornada. Contudo, o efeito inflacionário poderá vir a ser relevante se os prazos usuais do sistema financeiro forem muito curtos, como freqüentemente acontece no Brasil, onde o prazo médio dos títulos do Tesouro Nacional fora do mercado cativo era, em meados de 1994, da ordem de seis meses. Como a base monetária num ambiente de inflação ainda que moderada costuma ser “pequena”, a rolagem direta da dívida pública por parte do Tesouro Nacional causaria uma pressão enorme sobre a taxa de juros. De fato, o Tesouro Nacional coloca apenas uma parcela de seus títulos junto ao público em geral; se ele pudesse vender todos os seus títulos ao público final sem explodir a taxa de juros ele certamente o faria.

Por isso, a maior parte dos títulos da dívida tem que ser colocada junto ao Banco Central. Este, por sua vez, tentando retirar do mercado o dinheiro inflacionário dado ao Tesouro Nacional para pagar os gastos fiscais e de juros do governo, e também tentando evitar financiar diretamente o Tesouro Nacional, posto que isso é proibido pela Constituição, emite outros títulos. Estes podem ser títulos do Banco Central com prazo em geral menor do que um mês, ou então títulos antigos do Tesouro Nacional que estão próximos da maturidade, ou ainda os mesmos títulos do Tesouro Nacional, mas comprometendo-se a recomprá-los num prazo bastante curto. Dada a necessária intermediação do Banco Central, a rolagem da dívida pública interna acaba freqüentemente tornando-se um exercício de curtíssimo prazo.

Complementando, os bancos comerciais detentores primários dos títulos da dívida, e de outros títulos de elevada liquidez, podem ter certeza do recebimento dos respectivos juros, e na forma de moeda. Por isso, eles podem programar os vencimentos destes títulos, e até mesmo adiantar um certo capital financeiro obtido em outras origens, de forma a oferecer a seus clientes alternativas de aplicação com rentabilidade satisfatória e liquidez

elevadíssima. Talvez o melhor exemplo para ilustrar este argumento seja os fundos de curto prazo, e dentre estes o Fundo de Aplicação Financeira (FAF). Este tipo de fundo foi criado e implantado após o Plano Collor II, ao final de 1991, e não foi desativado pelo Plano Real.

Este fundo, lastreado em títulos da dívida pública interna, tem como característica marcante o vencimento diário. Títulos com vencimento diário só são títulos durante a noite, quando então a economia está parada; durante o dia, quando então a economia funciona, estes títulos são transformados em moeda e determinam os preços. Dado que o saldo do FAF pode ser sacado diariamente, ele equivale a um depósito à vista, ou seja, para efeitos teóricos e práticos sobre os preços, o FAF é meio de pagamento, durante o transcorrer de todo dia útil. É durante o dia que as vendas e as compras acontecem, podendo então ser liquidadas com estes FAF/depósitos à vista; é só à noite que os depósitos à vista voltam a ser aplicações financeiras.

Este movimento sistemático de aplicação e resgate provoca um fenômeno curioso, um certo “viés estatístico”. Como normalmente os dados são coletados após o fechamento das operações, ou seja, à noite, tem-se uma informação referente ao FAF, isto é, a “estoque de títulos”; mas, se a estatística fosse elaborada às dez horas da manhã, quando então o saldo do FAF está disponível para saque, ele deveria ser somado ao saldo dos depósitos à vista, isto é, ao “estoque de moeda”. Durante o dia comercial os titulares das contas FAF sabem que o dinheiro ali aplicado não está retido, ele está mesmo é disponível e é gasto em partes, aos poucos, dentro de um certo plano de caixa usado pelas pessoas e pelas empresas no controle de suas receitas e despesas. Por isso, pelo menos uma parcela do FAF deve ser vista como moeda retida pelo público pelo motivo transação. Ou seja, o FAF e outros fundos que lhe são assemelhados podem ser vistos como parte integrante da demanda transacional de moeda.

Mais ainda, no início de todo dia útil os FAF/depósitos à vista são remunerados, acrescentando-se aos saldos existentes os juros devidos. A remuneração do FAF e de outros fundos lastreados em títulos públicos é assegurada pelos juros da dívida interna pagos pelo governo federal, que aliás não tem recursos fiscais não-inflacionários para esta finalidade. Graças à intermediação do Banco Central e do sistema bancário privado, tudo se passa como se o governo toda manhã liquidasse, com a emissão de moeda, parte relevante de sua dívida, voltando a tomar emprestado ao fim do dia. Seguindo este processo, a oferta monetária cresce diariamente, provocando a inflação. Assim, o FAF é um meio de pagamento, um componente da demanda transacional de moeda e, portanto, parte dele poderia ser somada ao tradicional M1. Por isso, uma parcela dos títulos da dívida pública

também é, durante algum tempo, meio de pagamento, e, portanto, a criação do conceito ampliado de base monetária foi amplamente justificada. De modo geral, este mecanismo de conversão e reconversão entre moeda e títulos é o fundamento da hipótese de que parte dos títulos deve ser somada à moeda tradicional, hipótese esta que pode ser analisada e testada estatisticamente.

O FAF é, neste processo de criação de moeda transitória, apenas um exemplo. Radical e extremo, mas apenas um exemplo. Este fenômeno de monetização transitória da dívida pode em teoria e na prática ocorrer com qualquer prazo de vencimento dos títulos da dívida pública. Por exemplo, se o fundo de curto prazo permitir saques só uma vez por semana, por contrato ou por conveniência decorrente do esquema de tributação das aplicações, o saldo estará disponível apenas um dia na semana. Contudo, o que importa é que ele estará disponível durante este dia da semana. Na certeza de um depósito numa data conhecida, um cheque pode ser emitido hoje. Assim, durante alguns dias o saldo dos fundos de curto prazo é um “estoque de títulos”; durante um certo dia útil o saldo dos fundos de curto prazo é um “estoque de moeda”.

É para isso que se aplica num fundo de curto prazo. Os fundos de curto prazo são, durante um certo dia útil do mês, ou durante muitos dias úteis do mês, depósitos à vista. Aliás, o prazo dos títulos e dos fundos podem até ser maiores do que 30 dias, pois os aplicadores, pelo menos aqueles mais sofisticados, aprenderão após algum tempo a compor um cronograma de vencimentos e aplicações de forma a ter a liquidez desejada. É desta forma que os fundos, de qualquer prazo, lastreados em títulos do Tesouro Nacional ou do Banco Central, podem ser vistos como uma parcela importante da demanda transacional de moeda. Ou seja, estes fundos podem também ser meios de pagamento e, portanto, uma certa proporção deles poderia ser somada ao tradicional M1. O problema está em determinar esta proporção empiricamente, problema este que é tratado na seção seguinte.

A liquidez deste tipo de fundo é função do vencimento do título do Tesouro Nacional ou do Banco Central. O prazo do título, por sua vez, depende do cuidado do governo no sentido de tentar impedir que a taxa de juros ultrapasse um certo nível “razoável”. Quanto maior e mais urgente a necessidade de financiamento do governo, maior a sua pressão sobre o mercado financeiro e, portanto, maior seria a taxa de juros. Neste sentido, o prazo do título é um mecanismo para evitar que a taxa dispare: quanto maior for a necessidade de financiamento do governo, o que tenderia a fazer as taxas de juros subirem, menor será o prazo de seus títulos (e maior a intermediação bancária). Quando a inflação é reduzida, por exemplo no

período inicial de implantação de um plano de estabilidade econômica, o prazo aumenta e os fundos tipo FAF podem até desaparecer.

Por outro lado, quanto menor o prazo do título maior a velocidade de criação de moeda transitória. Assim, *ceteris paribus* os outros instrumentos de política econômica, há razões para suspeitar que o que determina a intensidade da criação e expansão de moeda transitória é a taxa de juros real praticada ou sancionada pela política monetária. O que se espera teoricamente é que taxas de juros elevadas inibam o consumo e o investimento, forçando então a baixa do nível geral de preços. Entretanto, a queda da demanda do setor privado em decorrência das altas taxas de juros pode ser mais do que compensada pelo crescimento dos gastos financeiros reais e nominais do governo, de forma que haveria uma expansão da demanda agregada mais rápida do que a produção pode responder e, consequentemente, os preços subiriam mais do que o simples deslocamento do ponto de equilíbrio sobre a curva de oferta agregada. Tudo o mais constante, a emissão de moeda, e portanto a inflação, serão tanto mais intensas quanto maior for a taxa de juros real dos títulos do governo.

Também merece destaque o fato de que o Banco Central retém em sua carteira parte substancial dos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional. Estes títulos são remunerados mas, no momento de resgatá-los, o Tesouro Nacional simplesmente emite novos títulos, assim rolando sua dívida junto ao Banco Central. Por outro lado, o Banco Central apresenta um certo lucro operacional, em grande parte gerado por estes mesmos títulos da dívida. Este lucro é repassado ao Tesouro Nacional em moeda, de forma que, em síntese, o Tesouro Nacional emite títulos para o Banco Central e, em troca, recebe moeda do Banco Central. Este relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, possivelmente justificado pela necessidade imperiosa de contornar o dispositivo constitucional que proíbe o financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central, ficou conhecido como “caixa preta”.

Na prática, a caixa preta camufla os fatos de que o Banco Central financia o Tesouro Nacional e de que há uma monetização constante de uma parcela dos novos títulos emitidos para a rolagem da dívida pública. A “abertura” efetiva da caixa preta está condicionada à necessidade de se ter o Banco Central como agente intermediário no processo de rolagem da dívida. Visto de outro ângulo, se não existisse a caixa preta o Tesouro Nacional colocaria todos os títulos da dívida junto ao mercado financeiro e a taxa de juros aumentaria, de forma que o Banco Central seria obrigado a injetar moeda na economia e, para isso, ele compraria títulos: aqueles mesmos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Ou então o Tesouro Nacional ofereceria diretamente aos bancos comerciais títulos de vencimento diário.

O processo de criação de moeda transitória é o mesmo com ou sem caixa preta e, portanto, abri-la não contribui para o controle da inflação.

Por último, observa-se que a recomendação tradicional no sentido de se emitirem títulos ao invés de moeda para financiar o déficit operacional do governo choca-se com uma perspectiva dinâmica do problema. É certo que a emissão hoje (ou momento  $t$ ) de um título no valor de R\$ 10,00 evita a emissão de R\$ 10,00 em moeda, hoje. Porém, na ausência de superávit fiscal amanhã, o título de R\$ 10,00 emitido ao fim do dia de hoje implica a emissão de R\$ 12,50 em moeda amanhã (ou momento  $t+1$ ) de manhã. Durante todo o dia de amanhã estes R\$ 12,50 farão parte do estoque de moeda disponível para transações. Mais: como hoje é o amanhã de ontem, os R\$ 10,00 em títulos emitidos hoje à tarde são consequência do resgate, hoje de manhã, de títulos emitidos ontem à tarde, sendo, digamos, R\$ 8,00 do principal e R\$ 2,00 dos juros. E os R\$ 10,00 permaneceram disponíveis nas contas correntes durante todo o dia de hoje, podendo movimentar-se livremente entre os agentes econômicos e assim cumprir sua finalidade de moeda transacional. Como o governo não tem recursos tributários para pagar os juros de sua dívida, estes são de fato pagos com emissão líquida de moeda. Após a colocação do primeiro lote de títulos, as emissões seguintes corresponderão à diferença entre o valor de captação e o valor de resgate dos títulos. Esta emissão, feita na forma de um depósito à vista a favor do banco comercial, e que logo em seguida é transferida para os fundos de curto prazo de seus clientes, soma-se ao estoque existente de moeda transacional e aumenta continuamente a oferta monetária.

O processo de rolagem da dívida não se restringe a gerar e transferir o excedente de poupança das famílias em relação ao investimento privado. A qualquer prazo, mas em especial quando o prazo médio dos títulos é menor do que o mês civil, a captação de recursos por parte do governo pode ultrapassar este excedente e atingir o estoque de moeda destinado a transações. De fato, uma parcela significativa dos recursos financeiros aplicados nos fundos tipo FAF não é poupança mas sim moeda transacional. A implicação disto é de que, se o Tesouro Nacional deixasse de remunerar esta moeda, não ocorreria uma “fuga-para-o-consumo” como previsto pela teoria monetária ortodoxa. Em sua maior parte os saldos dos fundos tipo FAF já são utilizados no consumo. Títulos da dívida pública só são títulos quando há recursos orçamentários para o pagamento dos respectivos juros. Caso contrário, parte da dívida se transforma em moeda transitória.

A análise não-ortodoxa aqui desenvolvida converge para a conclusão ortodoxa de que os títulos da dívida pública interna na prática funcionam como uma quase-moeda, e parece coincidir com a análise que levou à criação do conceito ampliado de base monetária, mas a convergência

é apenas aparente e a coincidência, casual. A diferença está em que a tese aqui defendida é a de que, como parte dos títulos é resgatada sistematicamente, parte da dívida pública vira moeda, durante um intervalo de tempo relevante. Tem-se, durante este intervalo de tempo, uma moeda de fato e de direito, e não um título. Tem-se, durante este intervalo de tempo, uma moeda integral, e não um papel que seria parte título e parte moeda. A moeda transitória é moeda mesmo e não guarda semelhança alguma com um título, não tem nenhuma das características de um título, e é incapaz, portanto, de produzir qualquer um dos efeitos esperados de um título. A moeda transitória é moeda e, portanto, inflaciona. Admitindo-se que uma parte  $a$  dos títulos da dívida  $dB$  seja transformada em moeda transitória, pode-se definir uma certa “moeda expandida”  $dMA$ , que seria então dada por:

$$dMA = [dM + a (dB)]$$

onde  $dM$  representa a moeda tradicional permanente e  $[a(dB)]$  é a moeda transitória. Complementando, pode-se definir uma parte  $(1-a)$  dos títulos da dívida como “títulos permanentes”  $dBA$ :

$$dBA = (1-a) dB$$

Assim, na restrição orçamentária dada pela expressão (1) acima, o financiamento do déficit operacional ficaria assim composto:

$$(D + i B) = dMA + dBA$$

A questão que se coloca é a de encontrar o parâmetro  $a$ , sendo este o tema do próximo item. Antes, entretanto, é oportuno observar que a eventual conversão de uma certa parte  $a$  dos títulos da dívida pública em moeda não implica necessariamente em aumentar a taxa de inflação, posto que esta troca não aumenta a oferta de moeda ou a liquidez do sistema; a idéia é a de que esta parcela dos títulos já é moeda. Mais ainda, como adverte LAL (1993), mesmo que a troca de parte dos títulos representasse emissão de moeda nova, também não haveria inflação, forçosamente. O que ocorreria seria um eventual aumento do estoque de moeda, ao qual estaria associado um certo nível de preços mais elevado, mas não um movimento dinâmico de preços, que é a característica da inflação. Como esta troca reduz o gasto com juros da dívida e propicia um financiamento adequado do déficit operacional, não mais haveria emissão forçada de moeda para financiar o déficit e, portanto, não mais haveria inflação.

#### 4. ESTIMATIVA DA MONETIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Seguindo a teoria monetária tradicional, alguns pesquisadores comprovaram, a partir das relações contábeis desenvolvidas nas seções anteriores, que existe um certo ajuste fiscal que pode teoricamente eliminar a emissão inflacionária de moeda. Talvez por isso, parece ter sido descartada a possibilidade de que a emissão descontrolada de uma certa “moeda expandida” seja uma das causas básicas do processo inflacionário. Porém, este enfoque das contas nacionais para este problema pode ser insuficiente, pois “as relações de causa e efeito são muito mais complexas do que o simples instrumental da contabilidade nacional pode revelar” (SIMONSEN & CYSNE, 1989, p. 130). Abordando-se a questão pelo conceito de “ajuste fiscal teoricamente requerido”, torna-se praticamente impossível encontrar as relações comportamentais que explicam a inflação.

Um dos métodos mais freqüentemente utilizados na análise do relacionamento entre a moeda e a inflação baseia-se em modelos de equação única, em geral derivados da teoria quantitativa da moeda. Este método parte de uma ou de várias definições de moeda, permitindo ao analista, visto o desempenho estatístico de cada uma delas, concluir pela rejeição ou pela aceitação de uma ou de várias definições. Pode-se, alternativamente, determinar a “melhor” definição para a moeda, tomando-se por base o desempenho estatístico comparado. Este método, entretanto, já parte de uma definição *ad hoc* de moeda, enquanto que a proposta deste trabalho é exatamente a de chegar à moeda que pode estar associada à inflação, tomando o cuidado de evitar os problemas das equações únicas, em especial o de conceder à moeda a exclusividade na explicação do processo inflacionário.

Formalmente, o objetivo deste tópico é o de testar a hipótese de que parte dos títulos da dívida pública pode ser transformada em moeda transitória. Isto significa admitir que não se conhece a moeda *a priori* e que, portanto, não é viável a análise baseada em modelos de oferta e demanda, seja de moeda seja de títulos, seja em termos nominais seja em termos reais. Sabendo-se que parte dos títulos vira moeda, antes de se definir demanda de moeda é necessário definir a própria moeda. O método utilizado na estimativa do parâmetro  $\alpha$ , indicador do nível de moeda transitória, foi baseado no estudo empírico da oferta e demanda agregadas no Brasil apresentado em LIMA (1993).

O enfoque adotado conduz a uma análise “super-agregada”, de forma a aglutinar num só modelo os diversos blocos da análise macroeconômica tradicional. O modelo estrutural implica em um modelo reduzido

no qual as variáveis endógenas são explicadas pelo conjunto das variáveis exógenas do modelo, variáveis estas que, de fato, são antes autônomas que exógenas, pois representam os principais instrumentos de política macroeconômica: o salário mínimo, a taxa de câmbio, os gastos fiscais do governo, o gasto do governo com juros e a emissão de títulos da dívida pública. O modelo reduzido também permite evidenciar matematicamente que, se as variáveis exógenas permanecessem constantes, isto é, se os valores das variáveis de política econômica fossem estáveis, os valores das variáveis endógenas seriam também constantes. Isto implica que só haverá variação de uma variável endógena se uma variável exógena variar antes. A inflação só acontecerá se uma ou mais variáveis de política econômica tiverem variação constante, como por exemplo se houver um aumento crônico da emissão de moeda transitória associada à rolagem da dívida. Se a política econômica e os gastos fiscais e financeiros do governo fossem estáveis, não haveria inflação.

O déficit operacional resulta da diferença entre os gastos fiscais e financeiros do governo e a receita tributária. Observando-se que, por ser endógena, a receita não pode aparecer numa equação reduzida, substituiu-se no estudo original estes gastos totais (fiscais e financeiros) pelo que deve ser o financiamento do déficit operacional: as emissões de moeda expandida e as emissões de títulos da dívida pública. Pode-se assim analisar o efeito conjunto destas emissões, *ceteris paribus* os outros instrumentos de política econômica. Para tanto, definiu-se uma nova equação reduzida da forma:

$$IGP = b_0 + b_1 SM + b_2 TC + b_3 dMA + b_4 dBA$$

onde IGP é o índice geral de preços, SM é o salário mínimo, TC é a taxa de câmbio, dMA é o saldo da emissão líquida da moeda expandida, e dBA é a parcela (1-a) do saldo da dívida pública. O período de análise foi atualizado para 1972/93. Após n sucessivas tentativas quanto ao valor de  $a$  obteve-se o seguinte resultado econométrico ("t" entre parênteses):

$$IGP = -9,3 \times 10^{-7} + 0,708 SM + 28,705 TC + 1,1798 dMA - 1,1773 dBA$$

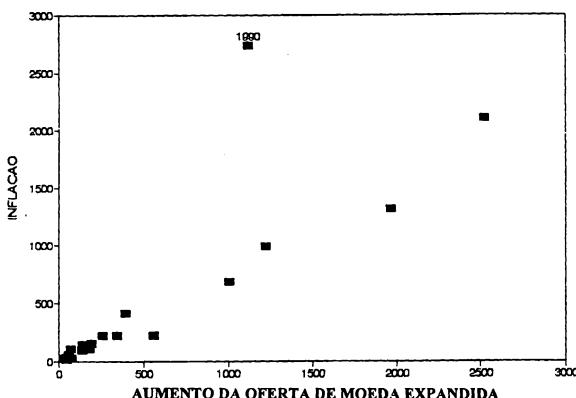
(69,0)	(191,7)	(28,7)	(-30,2)
--------	---------	--------	---------

O coeficiente de determinação ajustado é de 99,9%, a estatística de Durbin-Watson é igual a 1,80 e todos os parâmetros, exceto o da constante, são significativos. Este resultado estatístico mostra que não há razão para se rejeitar a hipótese de que as decisões em relação a estes quatro instrumentos de política econômica determinaram, naquele período, o nível geral de preços no Brasil. Em especial, o resultado que se buscava obter com o exercício de econometria aqui apresentado é a igualdade estatística entre os parâmetros da emissão de moeda expandida dMA e dos títulos "perma-

nenentes" dBA, uma situação teórica na qual, *ceteris paribus* a política cambial e o salário mínimo, o efeito inflacionário da emissão de uma unidade de moeda seria eliminado por uma unidade de título emitida para rolar a dívida pública interna.

Para obter-se esta igualdade de parâmetros foi feita uma simulação convertendo-se uma certa parcela  $\alpha$  dos títulos da dívida pública em moeda transitória e somando-a à moeda tradicional, chegando-se assim à definição de moeda expandida que se procurava. O gráfico anexo mostra a relação existente entre a inflação e a variação da moeda expandida, uma relação que já é bastante evidente, apesar do fato de que um gráfico não admite manter a taxa de câmbio e o salário mínimo sob a condição *ceteris paribus*.

BRASIL: INFLAÇÃO VERSUS MOEDA EXPANDIDA  
(% AO ANO, 1973 A 1993)



Conclui-se com este teste que não há razões para se rejeitar a hipótese de que títulos emitidos em excesso foram transformados em moeda, transitoriamente, sabotando pois o objetivo antiinflacionário da emissão destes títulos. O valor correspondente do parâmetro  $\alpha$  é 0,49, o que pode ser entendido como indicando que cerca da metade dos títulos da dívida emitidos naquele período da amostra foram convertidos em moeda no processo de rolagem da dívida interna. Ou seja, metade dos títulos emitidos funcionou como títulos (permanentes) e outra metade como moeda (transitória). Trocando-se, em algum momento daquele período, metade do estoque da dívida por moeda, em princípio não teria havido monetização da dívida e, portanto, não ocorreria uma nova pressão inflacionária. A análise sugere que esta monetização e seu respectivo efeito inflacionário já tinham ocorrido. Este fenômeno pode ser comprovado na fase de introdução do Plano Real. De fato, nos primeiros três meses do plano a base monetária foi multiplicada

por quatro, mas os preços ao consumidor medidos pela FIPE subiram apenas 10%. A expansão da base, e também do M1, não implicou em pressão sobre os preços simplesmente porque a real expansão da oferta monetária foi muito menor. O fato mais relevante naquele período foi a simples conversão de uma moeda transitória remunerada - os fundos de curto prazo - numa moeda não remunerada.

Melhor seria, portanto, que no período anterior a junho de 1994 não tivesse sido emitida metade do estoque da dívida, já que esta metade foi convertida em moeda. Em outros termos, a análise dos dados convertidos sugere que a emissão de títulos serviu apenas para retirar do mercado a liquidez introduzida pelos próprios títulos da dívida. Se num certo período qualquer do passado metade dos títulos não tivesse sido emitida, ou se metade dos títulos vencidos tivesse sido liquidada em moeda permanente, a dívida teria sido reduzida para cerca de 12% do PIB. Admitindo-se adicionalmente que a política fiscal permanecesse superavitária, e que a política monetária não mais criasse dívida inutilmente, haveria uma necessidade líquida de financiamento do setor público, às novas taxas de juros de mercado, da ordem de 1% do PIB. Este percentual é compatível com os superávits primários observados nos anos 90.

Mais ainda, na medida em que a queda da taxa de juros permitisse a retomada do crescimento da economia, esta necessidade de financiamento poderia até mesmo ser atendida com a simples emissão de moeda. Seguindo FRIEDMAN (1978), em relação às perturbações produzidas pelos planos tradicionais e heterodoxos de combate à inflação, melhor seria manter uma taxa moderada de expansão da moeda, o que produziria uma inflação também moderada. Contudo, para que seja possível emitir moeda sem camuflagens é necessária uma emenda constitucional, de forma a permitir que o Banco Central do Brasil possa transferir para o Tesouro Nacional moeda em montante compatível com o crescimento da produção.

## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho desenvolve e testa a hipótese de que nas duas últimas décadas parte dos títulos da dívida pública foi transformada transitoriamente em moeda transacional, através do processo de rolagem da dívida pública interna. O resultado obtido nesta análise é o de que os dados empíricos não permitem rejeitar esta hipótese, ou seja, na prática os agentes utilizam parte da dívida como moeda transacional. Esta seria uma “moeda transitória”, com plenas características de moeda e sem qualquer semelhança com um título, devendo pois ser somada ao M1. Não é apenas o excedente de poupança das

famílias em relação ao investimento privado que estaria sendo aplicado na aquisição de títulos do governo. Em função da liquidez oferecida, o público aplica - transitoriamente - parte do estoque de moeda reservada para transações em títulos da dívida interna.

A principal conclusão do trabalho é a de que a inflação no Brasil pode ser explicada pela criação e expansão de moeda associadas à rolagem e, consequentemente, ao pagamento explícito e implícito dos juros da dívida interna. Contrariando até mesmo a regra popular de que o governo "só pode gastar o que arrecada", o governo tem gasto mais do que sua receita. Mas ele camufla parte deste gasto extra - o pagamento de juros - no processo de rolagem da dívida. Por sua vez, a moeda emitida para pagar os juros da dívida fica camuflada nos fundos de curto prazo como se fossem títulos permanentes. A dívida pública vem sendo explicada pelo déficit operacional anterior, o qual, por sua vez, há muitos anos decorre do simples pagamento anterior de juros da dívida interna, formando-se assim um processo auto-alimentado e crescente. A política monetária tem sido impotente para conter este processo, pois a emissão de moeda transitória é uma inevitável e incontrolável consequência da emissão de títulos da dívida numa situação em que o governo não tem recursos tributários para pagar os juros destes títulos, sejam eles referentes à dívida ou ao exercício da política monetária. A emissão de títulos do Banco Central com o objetivo de reduzir a liquidez tem de fato contribuído para aumentar a criação de moeda transitória. A colocação de títulos do Tesouro Nacional e do Banco Central provocam a alta da taxa de juros real de mercado, o que faz aumentar o déficit operacional do governo e a emissão de moeda transitória. Assim, quanto maior a taxa de juros real, maior será a inflação.

A eliminação do processo inflacionário exige portanto que se pare de emitir novos títulos da dívida pública interna, enquanto não houver recursos não-inflacionários para se pagar os juros respectivos. O artigo também argumenta que, para que a inflação seja de fato eliminada, não basta um ajuste fiscal, por mais duro que seja este ajuste; é indispensável que não se comprometa um orçamento deficitário com o pagamento de mais juros da dívida, do mesmo modo que se afirma que o orçamento federal não pode ser comprometido com o aumento dos gastos fiscais. Para que isto aconteça não é necessário (mais um) plano heterodoxo, seja ele real ou ilusório; basta seguir o caminho inverso ao que vem sendo trilhado e suspender a emissão de novos títulos da dívida.

É claro que assim procedendo os títulos em circulação serão resgatados através da emissão de moeda. Mas isto é o que ocorreu na implantação do Plano Real e continua ocorrendo hoje. A suspensão da emissão de títulos não precisa ser feita abrupta e instantaneamente, de forma

a pegar o público de surpresa. Basta ir fazendo. Suspender a emissão de títulos da dívida não implica na emissão de moeda “nova” e inflacionária, pois a moeda a ser dada em troca da dívida é aquela mesma que, mantida a atual política monetária, já é conhecida e será inevitavelmente emitida. Assim, com esta solução aqui sugerida ocorrerá o contrário do que foi observado nos últimos vinte anos: suspendendo-se a emissão de novos títulos, o nível da dívida entrará em queda constante, reduzindo ao longo do tempo a taxa real de juros, o compromisso com o pagamento de juros e eliminando gradativamente a emissão camuflada de moeda.

O que se propõe não é uma banal monetização da dívida; ao contrário, o que se sugere é que se pare de titularizar a moeda, que se pare de pagar juros sobre a moeda, pois o fato de pagar juros sobre a moeda não tem evitado que ela continue sendo moeda durante um período relevante: o dia comercial. A emissão de novos títulos não tem conseguido tornar indisponível, como se pretende, uma certa parte da oferta monetária. Também não há que se temer quanto a uma fuga da poupança para o consumo: a moeda remunerada não é de fato poupança, ela é transacional. O efeito sobre o nível geral de preços de bens de consumo, dado pela suspensão da emissão de novos títulos da dívida, seria ínfimo, se algum. O que se espera na realidade é que haja uma queda substancial das taxas de juros reais e, por consequência, a redução da inflação, o retorno do investimento na produção e o fim da recessão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUERHEIMER, L. *Money, Debt Inflation and Forward Looking Markets in Brazil*. World Bank Report #10286-BR, April 1992.
- BALIÑO, T. J. Coordination of Monetary and Public Debt Management And Central Bank Independence: Institutional Issues. In: SEMINÁRIO MACROECONOMIC STRUCTURAL AND SOCIAL POLICIES FOR GROWTH, promovido pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central do Brasil e Pontifícia Universidade Católica, Mangaratiba (1994.: Rio de Janeiro).
- BRONFENBRENNER, M.; HOLZMAN, F. D. Survey of Inflation Theory. *American Economic Review*, v. 53, Sept. p. 593-661.1963.
- BRUNNER, K. Fiscal Policy in Macro-Theory: A Survey and Evaluation, In: BRUNNER, K. MELTZER, A. H. (editors), *Monetary Economics*. Basil Blackwell. 1989.
- CHETTY, K. On Measuring the Nearness of Near-Moneys. *American Economic Review*, v. 59, p. 270-81.1969.
- DAVIS, M. (editor), *Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues*. International Monetary Fund Institute, July. 1992.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. *Macroeconomia*. 5.ed. Makron Books. 1991.
- FRIEDMAN, M. "How Should Monetary Policy Be Conducted". In: TEIGEN, R. L. (editor), *Readings on Money, National Income and Stabilization Policy*, Richard D. Irwin. 1978.
- GURLEY, J. G.; SHAW, E.S. *Money in a Theory of Finance*, Brookings Institution.1960.

- LAL, D. *Notes on Money, Debt and Alternative Monetary Regimes for Brazil*. Development Policy Group, World Bank, Jan.1993.
- LIMA, G. P. "Origem e Robustez do Processo Inflacionário Brasileiro" (Origin and Ability-to-Resist of the Brazilian Inflationary Process). *Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Tributário e Finanças*, ano 1, n.4, jul-set. p.161-76.1993.
- LOPES, J. C.; ROSETTI, J. P. *Economia Monetária*, Atlas.1992.
- MODIANO, E. M. A Inflação e a Moeda Indexada. *Política e Programação Econômica*, v. 16, n. 1, abril. p. 1-20.1986.
- ROSSI, J. W. A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade. *Pesquisa e Planejamento Económico*, v. 17, n. 2, agosto.1987.
- SIMONSEN , M. H.; CYSNE, R. P. *Macroeconomia*, Ao Livro Técnico.1989.

---

# COMPORTAMENTO DOS AGENTES E DINÂMICA DE PREÇOS EM ALTA INFLAÇÃO\*

Fábio Sá Earp\*\*  
Carlos Frederico Leão Rocha\*\*

---

*... em uma sociedade (como a Inglaterra no século XVI) que dependia do clima para o seu funcionamento eficiente e que tinha menos meios de se resguardar contra as devastações das tempestades e das secas, não era possível que uma previsão do tempo permanecesse apenas uma previsão do tempo. Inexoravelmente, ela trazia consigo uma cadeia de consequências de longo alcance de caráter social e político. Os prognósticos que os astrólogos publicavam todos os anos em seus almanaque eram, portanto, altamente plausíveis. Como até mesmo Calvino admitiu, a característica mais insidiosa da astrologia é que ela partia de uma série de verdades inegáveis. (KEITH THOMAS)*

*Embora seus iniciadores procurassem certezas para substituir os dogmas preestabelecidos, a modernidade efetivamente envolve a institucionalização da dúvida. (ANTHONY GIDDENS)*

## INTRODUÇÃO

A tentativa de estudar comportamentos de agentes econômicos esbarra freqüentemente em dois obstáculos: os limites conceituais da teoria

\* A primeira versão deste trabalho foi apresentada no XX Encontro Nacional de Economia, organizado pela ANPEC em Campos do Jordão em dezembro de 1992. A atual versão incorpora algumas modificações não essenciais. Os autores agradecem os comentários de Fernando NOGUEIRA DA COSTA.

\*\* Professores do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense.

econômica em suas diversas escolas e a exclusão de quaisquer características sociais dos agentes econômicos como exógenas.<sup>1</sup> Se nos abstivermos da hipótese fácil do *homo economicus* teremos que travar contato com agentes complexos, que têm uma cultura, isto é, um universo simbólico que lhes garante especificidade e que dificilmente pode ser reduzido a duas ou três variáveis.

A contribuição deste artigo será, supomos, arregimentar alguns conceitos que possam servir para melhor definir dinâmicas comportamentais de agentes, a partir de um dado estado da arte nas correntes pós-keynesiana e neo-schumpeteriana, que se tentará enriquecer com elementos teóricos oriundos das demais ciências sociais. O objetivo final é aproximar-se (ainda que milimetricamente) de um quadro teórico mais rigoroso do que o usual, com legitimidade transdisciplinar, que permita pensar a especificidade das mudanças nos comportamentos de agentes verificadas no Brasil contemporâneo, diante de um processo fronteiriço entre alta inflação e hiperinflação.

O *paper* foi estruturado em cinco segmentos. A primeira seção apresenta uma formulação acerca do funcionamento da firma capitalista no que diz respeito a suas decisões de preço, em uma linha diretamente ligada às preocupações da moderna teoria da firma e de estruturas de mercado. A segunda seção insere o processo decisório quanto à formação de preços em um contexto inflacionário, dedicando especial atenção à diferenciação do comportamento dos agentes em quadros de inflação sistêmica e alta inflação. A terceira seção procura enfatizar o processo de decisão principalmente no que diz respeito à sua componente expectacional. Na quarta seção procura-se estender para o campo transdisciplinar o conceito de confiança levantado nas seções anteriores. Por fim procura-se detalhar as imperfeições de informação características de situações de alta inflação e suas influências sobre o comportamento dos agentes.

1 Uma notável exceção a esta regra é o trabalho de Lurdes SOLA, em que estão reunidos com competência elementos conceituais das ciências econômica e política para explicar o fracasso dos choques heterodoxos no Brasil. É da autora a afirmação de que: “É até provável que o recurso aos conceitos e instrumental antropológico seja mais adequado para dar inteligibilidade a comportamentos aparentemente irracionais (do ponto de vista macroeconômico). Assim, um melhor entendimento do que é e de como opera a cultura inflacionária no Brasil, ou ainda, em que consistem as expectativas (populares e das elites) em relação ao papel do Estado (possivelmente o oposto daquele de neutralidade distributiva) seja melhor caminho para compreender os comportamentos inflacionários em questão...” (SOLA, 1989, p. 59-60).

## FORMAÇÃO DE PREÇOS E O CÁLCULO CAPITALISTA

Partimos de algumas hipóteses gerais sobre o processo de formação de preços na economia capitalista: i) a decisão está submetida às motivações mais gerais da firma, ou seja, o objetivo de acumular riqueza;<sup>2</sup> ii) a decisão de estabelecer preços é tomada pela firma antes do conhecimento das condições de demanda; iii) a concorrência no mercado é um importante limitante da política de formação de preços da firma.

A primeira hipótese define que a formação de preços depende de uma decisão da firma baseada no cálculo capitalista. A segunda hipótese informa que os preços são estabelecidos *ex-ante*, por algum sistema baseado no princípio do custo total e, simultaneamente, induz à inclusão de expectativas no cálculo capitalista. A terceira hipótese determina que as condições de concorrência do mercado fornecem informações sobre os limites máximos para se estabelecer os preços. As barreiras à entrada, ou seja, a ameaça de novas empresas entrarem no mercado (dada a possibilidade de obtenção de lucros supranormais) são importantes condicionantes da decisão de preços da firma.

O cálculo capitalista é realizado em um contexto em que a produção leva tempo e onde não há garantias de venda desta produção. Desta maneira, a firma toma decisões em um ambiente de risco, tanto quanto ao seu custo, quanto a sua receita (vendas). Como estratégia de defesa, as firmas procuram reduzir o nível de incerteza presente em suas decisões elaborando contratos que tornam seus cálculos de custo e (parcialmente) suas vendas menos sujeitos a mudanças.

A possibilidade de cálculo que acompanha as decisões de produção e investimento das firmas demanda uma unidade de valor que seja reconhecida por todos os participantes e cuja expectativa de seu valor permaneça estável durante o tempo com o objetivo de servir eficientemente como unidade de conta para aceitação das obrigações contratuais. Contratos estabelecidos em uma unidade comum são, então, uma instituição vital para relacionar agentes em uma economia de mercado em um ponto no e durante o tempo (CARVALHO 1992a, p. 185).

2 Entende-se por acumular riqueza a retenção de ativos que possibilitem o pagamento de dívidas e a compra de bens para serem utilizados tanto como insumos como para consumo. Desta maneira, não importa que ativo a firma detenha, a sua utilidade reside na capacidade de se tornar líquido. Em um contexto em que existe confiança na estabilidade do valor da moeda, acumular riqueza tem como objetivo último a transformação dos ativos em moeda.

A unidade de conta de contratos em uma economia sem mudanças no nível geral de preços é a moeda, que também guarda a função de meio geral de troca - neste sentido, é a unidade que liquida contratos - e de reserva de valor. A firma espera, em um sistema de preços estáveis, que o valor em moeda de seus insumos não se altere. Isto ocorre por duas razões. Primeiramente, ao se fixar os contratos de trabalho em unidades monetárias, diminui-se a incerteza quanto à evolução dos seus custos. Em segundo lugar, ao se estabelecer um nível de confiança de que o valor da moeda deverá permanecer imutável, espera-se que os preços dos demais insumos também permaneçam constantes. Assim, em um sistema de preços estáveis, as decisões de precificação - submetidas ao processo de acumulação de capital - têm na estimativa das condições futuras de demanda o seu problema central.<sup>3</sup>

## O CONTEXTO INFLACIONÁRIO

A inflação deve ser entendida como uma elevação geral do nível de preços e custos. Em um sistema de preços estáveis, os agentes estabelecem em torno da moeda um consenso de que seu valor deverá permanecer constante. Este consenso permite que, frente a pequenas e esporádicas variações no valor da moeda, os agentes continuem confiando na permanência em prazos mais longos da estabilidade da unidade de valor que gerou os seus cálculos.<sup>4</sup> Assim, enquanto houver um consenso quanto à estabilidade do valor da moeda, o surgimento de pressões inflacionárias será entendido como parte de um processo de ajuste a estímulos exógenos, tais como elevação da quantidade de moeda ou dos preços de importantes insumos da economia.

Deve-se distinguir este tipo de ajuste da inflação sistêmica, que se caracteriza pela manutenção de um componente de elevação dos preços por longos períodos. Este fenômeno é associado a duas causas históricas básicas: a mudança da função do Estado que passou, após a Segunda Guerra, a perseguir políticas de pleno emprego; e a elevação do poder dos sindicatos (devido a seu maior tamanho e à existência de pleno emprego) combinada à generalização de estruturas produtivas oligopolizadas (CARVALHO 1992a, p. 189).

<sup>3</sup> Considera-se que os limitantes determinados pelas barreiras à entrada são determinados estruturalmente, podendo variar somente no longo prazo.

<sup>4</sup> Este comportamento equivale ao que GIDDENS chama *otimismo sustentado*, a crença de que no final todos os problemas se resolverão e a normalidade voltará a prevalecer. Voltaremos ao tema no item sobre a confiança, quando as considerações oriundas da sociologia e da antropologia ganharão destaque.

Esta constatação aponta duas causas para a alteração do comportamento dos agentes: a maior agressividade, dado o seu maior poder de mercado; e a mudança na atitude em relação à confiança nos preços como indicadores das condições gerais de custo. Neste contexto, a alteração do comportamento dos agentes quanto à precificação consiste em uma das principais mudanças constatadas na passagem de um sistema de preços estáveis para outro com inflação sistêmica.

A outra consequência da inflação sistêmica é o encurtamento dos prazos dos contratos em razão da variação de valor real que eles sofrem por períodos mais longos. O caminho da inflação a níveis cada vez mais altos, que caracteriza os sistemas de “alta inflação” conduz a posições mais radicais por parte dos agentes em relação ao sistema de contratos, conduzindo-os a rejeitarem contratos nomeados em moeda nacional.

Uma solução para a recomposição do sistema de contratos é encontrada no estabelecimento de indexadores que substituem a moeda como unidade de conta. Postula-se, portanto, resolver o problema da alteração do comportamento dos agentes - no que se refere à falta de confiança na manutenção do valor da moeda - com a elaboração de inovações institucionais que venham a suprir as falhas encontradas no sistema econômico presente e conduzam os agentes a voltar a agir da forma anteriormente programada.

Ora, o estudo da mudança de comportamento não é um dos terrenos mais sólidos do pensamento econômico. De fato, a tradição desta ciência está assentada em desenvolvimentos lógicos a partir de um suposto de uniformidade, que não se compatibiliza com diversidade e mudança. Para tratar com maior acuidade do problema, temos que recorrer a outras ciências sociais que concentraram maiores esforços na avaliação de processos de mudança. No entanto, encontra-se no pensamento econômico uma análise inicial acerca da formação do comportamento dos agentes, expressa na análise da formação de expectativas, que nos propicia a ponte para o salto transdisciplinar.

## O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE EXPECTATIVAS

Em uma economia em alta inflação, o cálculo capitalista deverá ser realizado em condições de maior incerteza. Além do desconhecimento do nível de demanda e receita, o capitalista deverá enfrentar a incerteza quanto aos seus custos. A variação dos preços de seus insumos poderá inviabilizar o financiamento seja da produção no próximo período (pela incapacidade de recompor o estoque necessário de insumos), seja dos planos

de expansão. Desta maneira, a formação de expectativas corretas por parte dos agentes passa a ser fundamental para a firma que passa a viver um “trade-off” entre o risco de elevar o preço demais e incorrer em insuficiência de demanda, quanto a elevar o preço de menos e incorrer em custos superiores aos previstos, respectivamente os riscos renda e capital definidos no artigo clássico de FRENKEL (1979).

Neste contexto, deve-se chamar a atenção para duas categorias diferentes que fazem parte do processo de decisão sob incerteza: i) o contexto em que o agente está inserido, ou seja, os “sinais” fornecidos pelo mercado para as decisões de precificação; e ii) a leitura, *necessariamente subjetiva*, realizada pela firma dos sinais emitidos pelo mercado.

A primeira categoria deve estar relacionada com a sinalização do presente e da média das opiniões dos agentes sobre o futuro. No caso das decisões de precificação, pode-se estabelecer que os sinais do presente são expressos no vetor de preços relativos e na taxa de variação do nível geral de preços do último período em questão. No que se refere à média das opiniões dos agentes dois aspectos centrais deverão, por sua vez influenciar as expectativas quanto às variações de preços absolutos e relativos no próximo período.

O estado de confiança dos agentes na sinalização do mercado, ou no indexador do governo quando for o caso, é o outro componente associado à formação de expectativas. O estado de confiança dos agentes deverá estar relacionado primeiramente com o nível de dispersão das opiniões em torno da média, ou seja, ao próprio consenso de que aquele indexador específico reflete a variação de preços do período e deve servir como um indicador da variação futura.

Aqui cabe nova associação transdisciplinar. Os agentes não recolhem esses sinais aleatoriamente, nem os ordenam segundo regras quaisquer. Na verdade, existe um conjunto de elementos possíveis, que nos é dado pelo conceito de *cultura*. Ann SWINDLER vai buscar na tradição da antropologia de LEVI-STRAUSS e Clifford GEERTZ um conceito de cultura como “a ‘tool kit’ of symbols, stories, rituals, and world-views, which people may use in varying configurations to solve different kinds of problems.” (SWINDLER, 1986, p. 273). Cada ator pode escolher entre diferentes peças que constituem seu universo cultural, arrumando-as e hierarquizando-as segundo sua vontade. Em análises concretas é essencial determinar, pela pesquisa empírica, quais os parâmetros e as variáveis relevantes naquele momento na sociedade estudada.

Em segundo lugar, a forma de ação frente à incerteza deverá estar relacionada a processos rotineiros, dada a necessidade de resposta rápida a movimentos no ambiente de atuação. Estas rotinas estabelecem regras de

atuação e regras de mudança de comportamento frente a novas sinalizações do mercado. A adoção de rotinas frente à incerteza representa uma alternativa ao comportamento maximizador do *homo economicus*, alternativa esta que reflete algum tipo de aprendizado frente à da história da sociedade e da firma, como guia para as decisões presentes.

A racionalidade da adoção deste tipo de procedimento (rotina) reposa essencialmente no fato de que os resultados provenientes de decisões sob incerteza não são previsíveis nem assegurados, de um lado, nem corrigíveis senão com altos custos, de outro lado, uma vez que as decisões de investir ... são basicamente irrevogáveis - regras práticas simples do tipo *rules of thumb* - acabam por revelar-se de menor risco. ... (T)ais regras simples determinam, juntamente com fatores estocásticos, a própria mudança das rotinas de comportamento. (POSSAS 1990, p. 161).

No que se refere ao estabelecimento de preços, os processos rotineiros funcionam como um conjunto de procedimentos que deverão ser executados dadas determinadas condições. Estas condições devem levar em conta, além dos componentes objetivos acima citados, o estado de confiança do agente econômico. Colocam-se, portanto, duas questões básicas: i) o que determina a *confiança* do agente econômico; e ii) há alguma distinção entre os determinantes da *confiança* do agente econômico em um sistema de alta inflação com utilização de um indexador e aqueles presentes em um sistema não inflacionário, onde a moeda é a unidade de conta dos contratos.

Novamente aqui cabe uma referência à antropologia. A *rotina* dos neo-schumpeterianos enquadra-se no conceito de *estratégia de ação* proposto por SWINDLER. Segundo a autora, nenhuma cultura impõe um padrão unificado de ação, mas permite que subconjuntos de recursos sejam arranjados segundo diferentes *estratégias de ação*.<sup>5</sup>

Strategies of actions are cultural products: the symbolic experiences, mythic lore, and ritual practices of a group or society create moods and motivations, ways of organizing experience and evaluating reality, modes of regulating conduct, and ways of forming social bonds, which provide resources of constructing strategies of action. When we notice cultural differences we recognize that people do not all go about their business in the same ways; how they approach life is shaped by their culture. (SWINDLER, 1986, p. 284)

Como próximo passo faremos uma incursão a outras áreas das ciências sociais para tentar definir melhor quais os elementos pertinentes em um processo de aquisição e perda de confiança.

5 Uma estratégia de ação de um leigo não pressupõe necessariamente obediência a supostos de racionalidade, que é um pré-requisito apenas nas ações dos peritos.

## CONFIANÇA

A melhor definição do conceito está na sociologia histórica de Anthony GIDDENS:

A confiança pode ser definida como a crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico). (GIDDENS 1990, p. 41)

A confiança expressa então a fé em compromissos *pessoais* (ou, nas palavras de GIDDENS, compromissos “com rosto”) e *impessoais* (“sem rosto”, referentes à fé em sistemas abstratos, como a moeda e sistemas peritos). A demanda por moeda, por exemplo, expressa a confiança em compromissos sem rosto, na medida em que a moeda permite a realização de transações sem a definição de contrapartida real (típica do escambo), sem o encontro espacial e mesmo sem o encontro no tempo. A possibilidade de diferimento no tempo e no espaço é tanto maior quanto mais desenvolvido o sistema de crédito.

Toda confiança tem que ser avalizada por alguém. O compromisso “com rosto” assumido com o vizinho baseia-se na crença na honorabilidade daquela pessoa, fulano de tal, cujo passado conhecemos até certo ponto. Já a confiança em compromissos “sem rosto” implica em crenças de outro tipo. Prosseguindo no exemplo anterior, a aceitação da moeda legal implica nas crenças de que o Estado honrará a garantia que dá à moeda e de que existe um aparelho jurídico capaz de garantir o cumprimento dos contratos nomeados em moeda. Da mesma forma, a aceitação de uma dívida implica em uma crença na honorabilidade do credor e também no aparelho judicial, como instância final de apelação. Finalmente, a aceitação da moeda legal depende de ser ela reconhecida como dotada dos atributos que aquela cultura lhe confere - geralmente unidade de conta, meio de pagamento e reserva de valor.

Ora, a aceitação da moeda envolve então um *conhecimento* acerca da mesma - ou, nas palavras de GIDDENS, uma crença no *sistema perito*<sup>6</sup> a ela correspondente. Na verdade isto é apenas um dos aspectos de uma questão mais ampla, ligada ao fato de que em uma sociedade complexa, em que é intensa a divisão social do trabalho, a vida cotidiana de cada agente está inserida em um universo de saberes que qualquer indivíduo pode

<sup>6</sup> Um sistema perito é constituído por um campo especializado do saber conhecido (como, por exemplo, a ciência econômica) e o corpo de peritos que a praticam (os economistas profissionais).

utilizar, pelo menos até certo ponto, mas no conjunto dos quais ninguém é perito.

A questão que então surge de imediato é porque alguém teria fé em mecanismos e práticas sociais que conhece tão pouco. E a resposta é que não há alternativa, frente à extensão e complexidade de sistemas de conhecimentos tão amplos e diversificados como, por exemplo, as modernas medicinas, engenharias e ciências sociais. Na verdade, o leigo tem quase sempre uma postura ambígua diante dos sistemas peritos, a confiança e um cauteloso ceticismo, resultantes da consciência de sua ignorância acerca do tema. Mas como é preciso agir, o leigo cria um *saber leigo*, formado por uma apropriação fragmentária do saber perito que lhe permite conduzir sua vida cotidiana.<sup>7</sup> Trata-se de procedimentos muitas vezes não-maximizadores mas rotineiros, dada a necessidade de agir em tempo útil frente à falta de informação.

Estas considerações nos permitem reconstruir o conceito de confiança em um nível de abstração mais baixo, de modo a adaptá-lo à especificidade das sociedades complexas centradas em compromissos impessoais e conhecimentos oriundos de sistemas peritos. A confiança será, então, a aceitação tácita de que, nas circunstâncias, as demais alternativas devem ser descartadas. Este descarte deve levar em conta que a confiança existe diferenciadamente para o perito dentro da racionalidade de seu campo e para o leigo com suas rotinas. No que se refere ao primeiro a falta de certeza é um elemento essencial ao estatuto de científicidade contemporâneo:

Mesmo os filósofos que mais ferrenhamente defendem as reivindicações da ciência à certeza, tais como KARL POPPER, reconhecem que, como ele o exprime, “toda ciência repousa sobre areia movediça”. Em ciência, *nada* é certo, e nada pode ser provado, ainda que o empenho científico nos forneça a maior parte de informação digna de confiança sobre o mundo a que podemos aspirar. No coração do mundo da ciência sólida, a modernidade vagueia livre. Nenhum conhecimento sobre as condições de modernidade é conhecimento no sentido “antigo”, em que “conhecer” é estar certo. (GIDDENS, 1990, p. 46)

Por outro lado, a confiança que o leigo tem no seu saber depende tanto de fatores de ordem racional quanto emocional. A base psicológica da confiança é o que GIDDENS chama *segurança ontológica* - a crença na continuidade da auto-identidade e dos ambientes social e natural do sujeito.

7 Ninguém precisa conhecer engenharia de telecomunicações para usar um telefone, bastando saber concatenar códigos numéricos elementares com o manuseio de teclas ou discos e o acoplamento do aparelho à cabeça do usuário. Pode-se relacionar isto com a forma como o cálculo de preços ou mesmo a decisão de investimentos são realizados pela firma.

É um fenômeno essencialmente emocional, não cognitivo. Ela bloqueia ansiedades existenciais diante do desconhecido, que poderiam gerar angústias ao sujeito.

A confiança se ancora nas rotinas previsíveis que conformam a vida cotidiana. Enquanto tais rotinas são aplicáveis o sujeito pode reconhecer o mundo e sentir a segurança ontológica. O fracasso da rotina - um resultado inesperado - pode gerar decepção, perda de confiança e ansiedade, gerando mesmo situações de irreversibilidade.<sup>8</sup> Enfim, o oposto de confiança é a *angústia* - o pavor existencial diante do desconhecido.

As rotinas, ao reproduzirem no presente práticas comprovadamente bem sucedidas no passado, indicam a continuidade dos bons resultados no futuro, sendo por isso essenciais à segurança ontológica. Seu eventual fracasso força a adoção de estratégias de adaptação à nova situação. No caso de rotinas referentes a comportamentos quanto à organização da sociedade, podem existir, segundo GIDDENS, quatro reações adaptativas padrão.

A primeira delas é a *aceitação pragmática*, pela qual o agente busca garantir sua sobrevivência num mundo hostil. A segunda é o *otimismo sustentado*, a crença em que no final das contas a razão prevalecerá e tudo vai se resolver. A terceira é o *pessimismo cínico*, em que a reação é o humor negro. Finalmente, a última é o *engajamento radical*, pelo qual o agente tenta alterar conscientemente as condições de contorno.

A aceitação pragmática, talvez a mais comum destas reações, legitima a aceitação dos sistemas abstratos nos quais se baseia. No entanto, é impossível manter esta posição eternamente, em função do efeito da reflexividade do conhecimento social, isto é, da quantidade de informações gerada pelos saberes peritos e leigos e que acabam alterando o comportamento social dos agentes.

Desta forma, é possível perceber que o mundo está se comportando de maneira inesperada. As razões para isto podem vir seja de (i) defeitos no projeto, (ii) falhas do operador, (iii) externalidades e (iv) mudanças no comportamento dos agentes. De qualquer maneira, o resultado será uma mudança comportamental com a constituição de uma nova estratégia de ação, ou seja, em uma rearrumação dos elementos presentes naquela cultura, nos termos propostos por SWINDLER.

Podemos agora retornar à problemática econômica inicial e tentar responder o que ocorre em uma economia em que a alta inflação corrói a

<sup>8</sup> É este o caso, por exemplo, da perda de confiança na moeda como unidade de conta, que em processos inflacionários tem que ser substituída por alguma outra instituição - uma divisa ou um indexador.

confiança em pelo menos um dos mais importantes sistemas abstratos - a moeda.

## INDEXADOR E CONFIANÇA

Em uma economia de alta inflação os agentes deixam de confiar na moeda - cuja perda de poder aquisitivo é evidente - para confiarem em um indexador. Três questões se abrem com a utilização de um indexador: i) qual o instrumento de indexação a ser utilizado; ii) o que determina a confiança na estabilidade do valor do indexador quanto aos demais preços da economia; iii) qual a importância da dissociação da moeda de sua função de unidade de conta dos contratos, ou seja, em que medida a indexação funciona como substituto à moeda.

No primeiro caso, pode-se classificar o indexador como oficial ou privado, consensual ou dissensual. No caso de oficial, o governo fixa o indexador a ser seguido pelos demais agentes, a partir de cálculos ou índices a sua disposição. O indexador privado é formulado por agentes não governamentais. Conforme expresso em CARVALHO (1990, p. 63), o caso brasileiro se caracterizava pela substituição dos "sinais de mercado" pelos "sinais do Estado", que formulava através do estabelecimento de indexadores e de políticas os orientadores primários para a alocação dos recursos.

Uma das grandes questões que demarcam a utilidade do indexador como substituto da moeda na função de unidade de conta dos contratos está relacionada com o grau de consenso dos agentes em relação ao indicador utilizado. Este consenso resulta da confiança que se deposita no índice, função de sua atualidade e adequabilidade.

Comecemos com o problema da atualidade. A elaboração de índices para servirem de indexadores é um processo difícil que deve ser entendido como um conflito com o tempo, ou seja, existe um "trade-off" na elaboração de índices entre rapidez/precisão, de um lado, e custo, de outro. Desta maneira, o fornecimento de índices razoavelmente precisos deve estar relacionado diretamente ao tempo dedicado ao seu cálculo. Em um sistema de alta inflação, dada a variação quase diária dos preços, há necessidade de obtenção de índices de forma cada vez mais rápida. A negociação de preços não se pode basear em um índice que represente as variações dos preços de um mês atrás.

O outro problema no estabelecimento de índices se reflete em sua adequabilidade, que se desdobra em dois pontos: a homogeneidade das cestas de bens e sua durabilidade. Quanto ao primeiro, o fato essencial é que

os agentes detêm cestas diferentes de bens - o índice de preços a ser utilizado por uma empresa siderúrgica não deve ser o mesmo a ser adotado por uma tecelagem, uma vez que seus insumos são completamente diferentes. Quando mudanças de preços relativos fazem com que estas cestas sejam muito diferenciadas segundo os setores,<sup>9</sup> os agentes tendem a abrir um grande leque de expectativas inflacionárias, gerando um grau de dissenso que pode instabilizar as crenças quanto à saúde da economia como um todo.

Por outro lado, a própria variação de preços relativos pode fazer com que a composição das cestas dos agentes apresente grande volatilidade, em função das diferentes elasticidades-preço da demanda (EARP, 1993). Isto faz com que insumos sejam substituídos por outros mais baratos ou que determinadas linhas de produção/distribuição sejam substituídas, alterando o rol de atividades das firmas, e gerando a mesma sensação de que os índices tradicionais não mais espelham a alteração nos componentes de custos das firmas.

Neste sentido, o sistema de fornecimento de índices governamentais, que imporiam um consenso ao serem utilizados como indexadores, pode não atender às necessidades dos agentes quanto à rapidez dos índices. Isto gera um processo de busca privada por informações quanto a variações dos preços.

Pode-se distinguir três tipos de estruturas de busca a serem determinadas pelo custo de sua formação frente à receita esperada de cada empresa, diferenciadas segundo o uso de indexadores baseados em cestas de bens com diferentes graus de semelhança com a firma em questão.

O primeiro tipo de estrutura se caracteriza por ser interno à firma, a qual coleta e processa informações acerca da variação dos preços de seus principais insumos. As empresas maiores terão, obviamente, maior facilidade de estruturar um sistema próprio de coleta de informações. O segundo tipo de estrutura é composto por sindicatos de empresas, capazes de fornecerem índices adequados às necessidades médias de seus associados. O terceiro tipo de estrutura seria quase informal, o aproveitamento por leigos de informações encontradas na imprensa não-especializada e em canais informais de informação.

As duas primeiras estruturas processam com peritos as informações colhidas. A qualidade de sua informação é muito superior àquela obtida pela terceira e a rapidez com que chegam os sinais é muito maior. A diferença entre a primeira e a segunda se dá na velocidade com que as

<sup>9</sup> Por exemplo, que os índices de preços no atacado, no varejo e na construção civil se diferenciem muito, ou que os diferentes componentes setoriais do IPA apresentem resultados afastados.

informações estão à disposição da empresa e o tempo requerido para a reação à mesma.

Um sistema de alta inflação conduz os agentes a terem níveis de informação muito diferentes quanto às variações dos preços presentes. Isto induz os agentes a formarem expectativas em condições objetivas, bastante heterogêneas. À medida que o tempo decorre e/ou a taxa de inflação se eleva, as opiniões dos agentes quanto a variações futuras de preços devem se tornar mais dispersas. A dispersão das opiniões, conforme sugerido, faz com que a confiança dos agentes na situação presente se torne mais fraca, conduzindo-os a adotar comportamentos mais defensivos.

Em função das considerações anteriores, fica-se tentado a remodelar um velho conceito, para dar conta da relação dos agentes com a informação acerca do comportamento dos agregados monetários. Em alta inflação os agentes não podem recorrer a um sistema de indexação coerente com os critérios de científicidade em vigor, seja pelo seu elevado custo ou pela impossibilidade de geração da informação em tempo hábil.<sup>10</sup> Nestas circunstâncias, os agentes sofrerão necessariamente de uma *ilusão monetária*, aqui definida como:

o tipo de pensamento não-científico que dá conta do valor relativo dos bens e serviços transacionados por meio da moeda. Falaremos em ilusão monetária *positiva* quando, ex-post, a aplicação do cálculo científico verificar que o agente supôs ter um poder aquisitivo superior àquele verificado. No caso oposto, de subestimação do poder aquisitivo, falaremos de ilusão monetária *negativa*. Por fim quando, por mero acaso, verificar-se que a expectativa do agente coincide com a verificação científica, teremos uma ilusão monetária *neutra*. (EARP, 1993, p. 101)

Na verdade, se quisermos ser rigorosos, o conceito de ilusão monetária será indispensável à compreensão de qualquer fenômeno comportamental de agentes em uma economia monetária, por razões ligadas à própria temporalidade característica da formação do pensamento científico:

Mesmo em condições de estabilidade monetária cada agente só pode conhecer seu poder aquisitivo *ex-post* - e ainda assim de maneira precária - através de um cálculo especializado: a realidade não é transparente. O conhecimento do presente é tão impossível como o do futuro pela simples razão de que as informações não se propagam instantaneamente e o processo de análise não se dá em tempo zero. Estrito senso, o presente deve ser entendido como uma espécie de futuro de curtíssimo prazo, logo igualmente imprevisível - e que

<sup>10</sup> "Existe um *gap* temporal entre o fenômeno e sua compreensão pela análise científica, e existe outro *gap* - desta vez *cultural* - entre as diferentes capacidades dos agentes compreenderem o fenômeno." (EARP, 1993, p. 101)

quando entendido já é passado. O passado, por sua vez, só pode ser conhecido a partir de um saber produzido à luz dos critérios de excelência em voga. (EARP, 1993, p. 100-1)

A ilusão monetária é, assim, a variação não percebida da unidade de conta. Quando os agentes tomam conhecimento do processo - seja através das avaliações de peritos ou quando os ganhos ou perdas se tornam aparentes ao saber leigo - produz-se a reflexividade do conhecimento, nos termos de GIDDENS, e a avaliação da oportunidade para uma mudança de estratégia de ação, nos termos de SWINDLER.

Diante da reflexividade do conhecimento social os agentes, analisando suas condutas recentes que redundaram em perdas, podem perceber que erraram por diversos motivos. Em condições de alta inflação o erro pode dever-se à ocorrência de ilusões monetárias positivas ou negativas. Nestas circunstâncias podem perder confiança em suas rotinas de cálculo, o que o conduzirá a uma das reações adaptativas padronizadas por GIDDENS. Caso a reação aponte para a aceitação pragmática, o otimismo sustentado ou o pessimismo cínico, não mudará suas rotinas. Caso, porém, opte por um comportamento de engajamento radical, a perda de confiança fará com que o agente abandone a estratégia de ação anterior e desencadeie um processo de busca e seleção de alternativas no interior do conjunto de símbolos que constitui aquela cultura.

Alternativamente, caso se confirmem as expectativas anteriores quanto ao comportamento da moeda (ou seja, o caso da existência de ilusão monetária neutra), os agentes reforçarão sua confiança nas estratégias anteriores e tenderão a usar novamente as rotinas tradicionais.

Os agentes poderão ou não conseguir prever as taxas de inflação e o movimento dos preços relativos. Caso as taxas de inflação sejam estáveis, será fácil prever a inflação do futuro imediato pela do período anterior, as expectativas se reforçarão e o cálculo econômico viabilizará a elaboração de quaisquer estratégias empresariais. Caso, alternativamente, as taxas de inflação oscilem sem que se estabeleça de imediato um novo patamar, durante algum tempo a incerteza se espalhará pela economia, mediante a constatação generalizada da ocorrência de ilusões monetárias positivas e negativas e induzindo os agentes à mudança comportamental.

## **PALAVRAS FINAIS**

Este trabalho propôs-se a integrar alguns elementos teóricos da sociologia e da antropologia à ciência econômica, de forma a melhorar a compreensão disponível acerca do comportamento dos agentes em uma

economia de alta inflação. Acreditamos que a utilização, aqui esboçada, de categorias como confiança, estratégia de ação, reflexividade do conhecimento e reações adaptativas, podem contribuir para o desenvolvimento de uma teoria heterodoxa capaz de dar conta da especificidade da economia brasileira contemporânea. Isto nos colocaria diante da necessidade de explicar fenômenos como a indexação e a moratória informais, conforme já sugerido anteriormente (EARP, 1993). Esperamos ter contribuído de alguma forma para as pesquisas sobre o tema.

## RESUMO

Este artigo pretende contribuir para a integração de categorias sociológicas e antropológicas à teoria econômica, com vistas a melhorar a compreensão acerca do processo inflacionário brasileiro. Parte-se de uma formulação de matiz neo-schumpeteriano sobre o processo de especificação da firma capitalista e de uma análise pós-keynesiana sobre o comportamento dos agentes em contextos de alta inflação. Associa-se então categorias como confiança, estratégia de ação, reflexividade do conhecimento e reações adaptativas, formando uma rede conceptual que se supõe adequada ao objeto.

## ABSTRACT

This article aims to discuss the usefulness of antropological and sociological cathegories to economic theory. It intends particularly uses those cathegories to understand the Brazilian inflationary process. It uses a neo-schumpeterian approach to analyse pricing behaviour of firms and a post keynesian approach to analyse agents behaviour in a context of high inflation. To those this paper links ideas such as trust, strategies of action, knowledge reflexivity and adaptive reactions, making a conceptual network that a new heuristic characteristic.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- CARVALHO, F. J. C. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, outubro-dezembro 1990, v. 10, n. 4, p.40.
- \_\_\_\_\_. *Mr. Keynes and the Post-keynesians*, Londres: Edward Elgar, 1992.
- \_\_\_\_\_. Elasticidades de expectativas e surpresa potencial: reflexões sobre a natureza e a estabilidade do equilíbrio sob incerteza, *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 53-75, jan./mar. 1992.

- EARP, F.S. Modernização, Conflito e Inflação: notas sobre o caso brasileiro, In: Vieira, J.R. *et al.*, *Na Corda Bamba: doze ensaios sobre a cultura da inflação*, Rio de Janeiro: Ed. Relume/Dumará, 1993.
- EICHNER, A. S. *The Megacorp and the Oligopoly*, London: Cambridge Un. Press, 1976.
- GEERTZ, C. *A Interpretação das Culturas*, Rio de Janeiro: Ed. Guanabara Koogan, 1989. Tradução de: *The Interpretation of Cultures*.
- GIDDENS, A. *As Consequências da Modernidade*, São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991. Tradução de: *The Consequences of Modernity*, Polity Press - Basil Blackwell, 1990.
- KEYNES, J. M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, Abril Cultural, 1982. Tradução de: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan, 1973.
- POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana, In: Amadeo, E. J., *Ensaio sobre economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico*, São Paulo: Marco Zero, 1989.
- ROCHA, C.F.L. *A Teoria da Firma, o Agente Económico e o Proceso de Decisão*, Rio de Janeiro, Cadernos ANGE, n. 3, 1992.
- SOLA, L. Limites Políticos ao Choque Heterodoxo no Brasil: Técnicos, Políticos, Democracia, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 9, p. 38-69, fev. 1989.
- SWINDLER, A. Culture in Action: Symbols and Strategies, *American Sociological Review*, v. 51, p. 273-286, april. 1986.

---

# AS TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL E O ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 70 E 90

Rudinei Toneto Jr.<sup>\*</sup>

## INTRODUÇÃO

Os recursos externos sempre foram uma necessidade para o desenvolvimento da economia brasileira. Desde a fase inicial de seu processo de industrialização, onde o PSI (Processo de Substituição de Importações) era visto como um modelo “autocentrado” de busca da autonomia nacional através da industrialização, a única forma deste materializar-se era com a entrada de recursos externos.

No período recente, a dinâmica da economia brasileira está profundamente marcada pelo comportamento das entradas de capital externo. Neste sentido, podemos fazer as seguintes relações: a partir do final da década de 60 e ao longo da década de 70 observou-se uma grande entrada de recursos no país, ao mesmo tempo que se verificaram elevadas taxas de crescimento econômico. No início dos anos 80, assistiu-se a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento e a reversão do fluxo de recursos externos ao país e, internamente, verificaram-se quedas nas taxas de crescimento e aceleração inflacionária. No período recente, a partir do início da década de 90, o país voltou a receber significativa entrada de recursos externos o que permitiu ao país arriscar uma estratégia de estabilização que tinha por base a abertura comercial e a ancoragem cambial, que obteve sucesso no que diz respeito a estabilização dos preços. Percebe-se que a disponibilidade de recursos externos é condição *sine qua non* para o fun-

\* Professor FEA-USP/RP, mestre e doutorando em economia pelo IPE/FEA/USP.

cionamento harmonioso da economia brasileira.

O objetivo deste artigo é discutir a questão da entrada de recursos no país a partir do final dos anos 60. Pretende-se mostrar as diferenças entre o endividamento da década de 70 e o do período atual e além disso mostrar que as entradas de recursos no país dependem prioritariamente das condições do sistema financeiro internacional, muito mais do que da situação interna do país.

## O ENDIVIDAMENTO EXTERNO NA DÉCADA DE 70

A primeira onda do endividamento externo brasileiro deu-se, principalmente, ao longo da década de 70. No período 1968/1979 a dívida externa bruta do país passou de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 49,9 bilhões como pode ser visto pela tabela 1.

A forma assumida pelo endividamento nesta fase foi o crédito junto ao sistema bancário privado internacional, os eurobancos, que entravam no país através de duas modalidades: a Lei 4.131 e a Resolução 63. A primeira, correspondia à tomada de recursos das empresas não-financeiras junto ao sistema financeiro internacional e a segunda, à captação de recursos externos pelos bancos brasileiros para o repasse interno.

O processo de endividamento externo brasileiro nesta fase pode ser dividido em dois subperíodos: 1968/73 - o Milagre Econômico Brasileiro - e 1974/79 - o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Ao longo do período 1968/73, o país acumulou uma dívida bruta em torno de US\$ 12,6 bilhões, sendo que a dívida líquida em 73 era de US\$ 6,1 bilhões. Esta diferença corresponde ao acúmulo de reservas internacionais do país, que atingiu US\$ 6,4 bilhões em 73, ou seja, mais da metade da dívida externa bruta.<sup>1</sup> No período seguinte houve um endividamento de aproximadamente de US\$ 38 bilhões, com a dívida bruta atingindo US\$ 50 bilhões, onde, apesar da volumosa entrada de recursos, o país perdeu reservas nos dois primeiros anos (1974/75) voltando a acumular a partir de 1976. O acúmulo de reservas mostra a facilidade com que eram obtidos recursos externos no período.

A justificativa oficial para este endividamento era a necessidade de recurso à poupança externa a fim de viabilizar as altas taxas de crescimento ao longo do milagre. Para que isto fosse verdade, o país deveria

1 O valor das reservas neste ano correspondia a mais de um ano de importações brasileiras, enquanto o critério técnico utilizado pelo FMI para medir a saúde de um país corresponde a três meses de importações. Percebe-se, portanto, que houve um sobreendividamento no período.

apresentar déficits em transações correntes a serem financiados, o que não

**Tabela 1 - DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA: 1968/1979 - US\$ BILHÕES**

ANO	DÍV.EXT. BRUTA	RESERVAS	DÍV.EXT. LÍQUIDA
1968	3.8	0.2	3.5
1969	4.4	0.6	3.4
1970	5.3	1.2	4.1
1971	6.6	1.7	4.8
1972	9.5	4.2	5.3
1973	12.6	6.4	6.1
1974	17.1	5.2	11.9
1975	21.1	4.0	17.1
1976	25.9	6.5	19.4
1977	32.0	7.3	24.9
1978	43.5	11.9	31.6
1979	49.9	9.7	40.2
1980	53.8	5.9	47.9
1981	61.4	6.7	54.7
1982	69.7	4.0	65.7
1983	81.3	4.0	77.3
1984	91.0	12.0	79.0
1985	95.8	11.6	84.2
1986	110.3	6.8	103.5
1987	107.5	7.4	100.1
1988	102.6	9.1	93.5
1989	99.3	10.0	89.3
1990	96.5	10.0	86.5
1991	93.0	9.4	83.6
1992	110.8	23.8	87.0
1993	114.3	32.2	82.1
1994*	119.1	42.9	76.2

Fonte: IBGE; (\*) jun/94 - *Conjuntura Econômica*

foi o caso no período, uma vez que verificou-se significativo aumento no volume de reservas do país. Assim, a entrada de capitais superou com folga o déficit a ser financiado.

No período 1968/73, a balança comercial mostrou-se equilibrada e o déficit em transações correntes no período deveu-se à balança de serviços. O déficit total em transações correntes do período situou-se em torno de US\$ 6 bilhões. Em 1974/75, o déficit em transações correntes foi significati-

vamente mais elevado em decorrência do choque do petróleo que aumentou o valor das importações deste produto e de um “mini-choque de juros” nestes anos, em decorrência de uma certa instabilidade que se verificou no sistema financeiro internacional. Nestes dois anos, apesar de uma entrada significativa de recursos, a dívida externa aumentou em aproximadamente US\$ 10 bilhões, isto não foi suficiente para cobrir os déficits e o país sofreu uma perda de reservas da ordem de US\$ 2,5 bilhões. A partir de 1976, o déficit em transações correntes diminuiu e a entrada de recursos permaneceu elevada, em torno de US\$ 20 bilhões no período 1976/78, com o que o país voltou a acumular um volume significativo de reservas.

A contrapartida interna do grande acúmulo de reservas era o endividamento interno do setor público. A entrada de recursos externos levava a expansão monetária; para controlar os impactos inflacionários desta, o governo via-se obrigado a esterelizá-la colocando títulos públicos no mercado. Assim, paralelamente ao endividamento externo, observava-se um crescimento do endividamento interno do governo.

A explicação para o endividamento externo deste período deve ser buscada nas profundas transformações do sistema financeiro internacional e na ampla liquidez existente, e na ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo na economia brasileira, exceto as linhas oficiais. A falta de financiamento interno não se deve à “escassez de poupança”, mas à incapacidade de transformá-la em termos de prazos e custos adequados para o investimento. Assim, o motivo do endividamento nesta fase é, eminentemente, de caráter financeiro.

A ampla liquidez no sistema financeiro internacional está relacionada, em primeiro lugar, aos profundos desequilíbrios externos da economia norte-americana em decorrência da perda de competitividade daquele país em relação à Europa e ao Japão, e dos profundos déficits públicos devido às políticas keynesianas adotadas naquele país e dos gastos armamentistas, financiados com emissão monetária que levou a ruptura definitiva do sistema de Bretton Woods,<sup>2</sup> no final dos 60 e início dos 70.

2 O sistema de Bretton Woods instituído no pós-II Guerra Mundial para ordenar as relações de troca entre as moedas e permitir o crescimento do comércio mundial estipulava o seguinte: i) o ouro era o ativo de reserva internacional; ii) as taxas de câmbio entre os países deveriam ser fixas; iii) O FMI (Fundo Monetário Internacional) criado junto com o acordo seria o guardião do sistema, financiando desequilíbrios temporários nas contas externas dos países, sujeitando-os a adoção das políticas necessárias para a sua correção, e aprovando em caso de desequilíbrios permanentes os realinhamentos cambiais. Como os EUA detinha a maior parte do estoque mundial de ouro, fixou-se uma paridade dólar-ouro, com o dólar passando a desempenhar o papel de moeda mundial e todos os outros países fixando sua taxas de câmbio em termos de dólares. O problema do sistema começou a aparecer em decorrência da grande expansão da quantidade de dólares que passou a gerar desconfianças quanto ao padrão

Um outro motivo foi as restrições impostas pelo FED à atuação dos bancos americanos. Estas restrições referiam-se ao encarecimento e maiores empecilhos às operações externas dos bancos, a Resolução Q de 1966 que fixou tetos de juros nos EUA e ao aumento das exigências de reservas dos bancos. Para escaparem a estes controles e poderem atender a demanda de seus clientes (as grandes corporações americanas), evitando perdê-los, iniciaram um processo de internacionalização acompanhando as empresas multinacionais. Este processo induziu a expansão do chamado euromercado<sup>3</sup> surgido no início dos anos 60.

Com as restrições impostas pelo FED, as firmas passaram a deter cada vez mais eurodólares ao invés de manter seus recursos no mercado americano, isto devido à maior remuneração que poderiam obter como a maior eficiência para realizarem suas transações internacionais. Os eurobancos escapam praticamente a qualquer tipo de regulamentação/controle, deveriam se precaver apenas com a saúde financeira do sistema para manter a confiança neste, era um sistema praticamente auto-regulamentado, podendo pagar maiores taxas de captação e cobrar menores taxas nos empréstimos. Como operavam sem controles, podiam ampliar praticamente sem limites às operações de crédito, o que associado aos déficits americanos e à procura cada vez maior por depósitos neste mercado levou a uma grande ampliação da liquidez internacional.

O único limite ao sistema era a confiança nos bancos. Esta confiança era bastante influenciada pelo chamado risco-político, isto é, o perigo decorrente de regulamentações e problemas nos países onde os bancos estavam instalados. Como os países são soberanos, isto é, podem determinar suas próprias leis e políticas, um determinado país, onde se encontravam os eurodólares, poderia, por exemplo, congelar os ativos estrangeiros e impor uma perda a seus detentores. Conforme o sistema foi avançando, este risco foi diminuindo, ampliando a confiança no sistema e com isso as operações.

Neste contexto, os bancos viram-se forçados a buscar novos tomadores, com redução nos *spreads* e baixas taxas de juros. Assim, os

dólar-ouro fazendo com que vários países, inicialmente a França, passassem a converter seus dólares em ouro. Neste contexto, os EUA, no inicio dos 70 desvalorizou sua moeda em relação ao ouro, rompeu a conversibilidade e finalmente em 1973 passou a deixar o dólar flutuar.

3 O euromercado refere-se a operações ativas e passivas denominadas em uma moeda diferente daquela do país onde está situada a instituição financeira. Assim, por exemplo, uma firma qualquer pode depositar seus dólares em um banco situado em Londres, Luxemburgo, Suíça, Hong-Kong, Ilhas Cayman, etc. Estes depósitos constituem-se os chamados eurodólares. Note-se que não há a necessidade de o centro financeiro estar situado na Europa para denominar-se eurodólar, basta ser um centro “OFF-SHORE”, isto é, fora da jurisdição da moeda que está sendo depositada. Assim como para o dólar, existe o euro-iene, o euromarco, etc.

países em desenvolvimento foram praticamente capturados pelo sistema financeiro internacional em seu processo de expansão. Tanto é assim, que os recursos direcionaram-se para todos os tipos de países independentemente do sistema político vigente, por exemplo, Brasil, México, Coréia, Polônia, etc.

Para evitar maiores riscos, uma série de mecanismos, inovações, foram desenvolvidos pelos participantes do euromercado. A primeira novidade nos contratos com o sistema bancário privado internacional era a presença das taxas de juros flutuantes repactuadas de prazo em prazo. Os empréstimos do sistema baseavam-se na LIBOR (London Interbank Offered Rate), que era formada pela média da taxa cobrada entre os bancos do sistema,<sup>4</sup> mais um *spread* que variava com o risco da operação (tomador). O *spread* era fixo ao longo do prazo da operação, só podendo ser revisto para um dado tomador, quando este realizasse uma nova operação, ou quando o crédito fosse refinanciado. Mas, a taxa de juros do empréstimo era corrigida de tempos em tempos conforme a variação da LIBOR, com isso, eliminava-se o risco-preço, isto é, uma variação da taxa de juros durante o período do empréstimo que poderia fazer com que o custo de rolagem do passivo dos bancos superasse a remuneração do ativo.

Uma outra inovação corresponde aos *syndicated loans* que corresponde a empréstimos realizados por um conjunto de bancos. Quando a operação de crédito envolvia um montante muito elevado, vários bancos reuniam-se e cada um entrava com uma parcela do total para conceder o crédito, com isso, diluia-se o risco da operação entre diversas instituições, diminuindo o risco de inadimplência.

Duas características adicionais do euromercado merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, quanto ao prazo das operações do sistema, este variava desde depósitos no *overnight*, menos de uma semana, até aplicações de longo prazo. Os bancos sempre mantiveram, relativamente, em consonância os prazos das operações ativas e passivas, com o que diminuia-se o risco de iliquidez decorrente do descasamento de prazos. E, em segundo lugar, sobre a estabilidade do sistema, cabe mencionar que os eurobancos eram, em geral, subsidiárias de bancos “nacionais”, assim, qualquer problema que ocorresse nas filiais, estas poderiam ter a ajuda da matriz e, caso o prejuízo fosse muito grande que pudesse colocar em risco a própria matriz, esta poderia recorrer ao banco central respectivo, que tem a função de zelar pela saúde financeira do sistema financeiro nacional. Com o uso dos *syndicated*

4 A maior parte das operações neste sistema correspondiam aos empréstimos interbancários, que refere-se a transferência de recursos dos bancos que possuem reservas em excesso e não têm tomadores para aqueles que têm tomadores mas não têm recursos para realizarem as operações.

*loans*, este zelo estendia-se e era repartido por vários países. Com tudo isso, percebe-se que o sistema era mais estável do que muitos poderiam acreditar dada a ausência de regulamentações, mas apesar disso, continuava sujeito a crises caso ocorresse uma quebra na confiança dos depositantes.

Com o euromercado assistiu-se um grande crescimento das operações financeiras internacionais e um aumento significativo do fluxo de capitais internacionais, que foi superando as transações comerciais entre os países que eram as principais formas de relações internacionais até então.

A eficiência do euromercado, enquanto intermediador financeiro global, pode ser visto pela agilidade do sistema na reciclagem dos petrodólares. O choque do petróleo em 1973 gerou uma grande transferência de renda para os países exportadores de petróleo. Para que esta pudesse se realizar, os países importadores deveriam restringir seus níveis de consumo ou investimento de modo a ampliar a poupança interna e poder transferi-la para os países da OPEP. Após algumas turbulências no sistema financeiro internacional em 1974, o euromercado se mostrou bastante eficaz em captar o excedente dos países exportadores de petróleo e repassá-los para os demais países viabilizando a estes realizarem as transferências mantendo seus níveis de consumo e investimento, este foi o caso brasileiro que conseguiu realizar o II PND no meio da crise do petróleo.<sup>5</sup>

Do lado interno, é importante destacar as condições do sistema financeiro. A reforma financeira de 1964 tinha por objetivo estimular a poupança e desenvolver mecanismos de financiamento da atividade produtiva. Para atingir o objetivo dever-se-ia garantir a nível interno taxas reais de juros positivas de forma a estimular a poupança e sua canalização para as aplicações financeiras.

Para tal, o governo introduziu o mecanismo da correção monetária de modo a proteger os agentes da perda decorrente da desvalorização da moeda e, paralelamente, instituiu as cadernetas de poupança cujo rendimento era correção monetária mais 6% a.a.. Estes dois pontos geravam uma inflexibilidade na taxa de juros, que independente da oferta e demanda de crédito não se reduziriam, e criava um patamar mínimo de taxas para a captação.

5 Como dizia-se na época, o Brasil era “uma ilha de prosperidade em meio a um mar revolto”. Houve todo um debate sobre qual deveria ser a resposta do país ao choque. Vários economistas defendiam na época uma retração do nível de atividade como forma de se ajustar a crise e viabilizar a transferência. Era a chamada opção pelo ajustamento. Outros achavam que o desequilíbrio era temporário e como tal o país deveria se endividar no exterior e permitir uma passagem tranquila pela crise, era a opção pelo financiamento. A eficiência do euromercado facilitou a opção pela segunda via.

Como a caderneta de poupança era a forma mais popular e segura de aplicação, os demais ativos deveriam render mais que esta para poderem concorrer. Com isso, as taxas cobradas nos empréstimos deveriam ser ainda mais elevadas. Assim, comparando-se o custo interno e externo do dinheiro sempre haveria vantagem para o último. Mesmo entrando muitos recursos no país, as taxas de juros internas não se reduziriam para permitir a arbitragem, dada a inflexibilidade imposta ao sistema.

O mercado financeiro doméstico, com suas taxas mais elevadas, servia, basicamente, as pequenas empresas<sup>6</sup> e os consumidores que não tinham acesso ao crédito internacional. É interessante observar que mesmo que os agentes não necessitassem de recursos era interessante trazer recursos de fora e especular no mercado interno, por exemplo, tomavam recursos no exterior e aplicavam internamente em títulos públicos que obtinham um diferencial positivo na operação.

Na primeira fase do endividamento brasileiro, predominaram as captações do setor privado, em especial, os bancos estrangeiros via resolução 63 e as empresas multinacionais via Lei 4.131. Este predomínio deve-se as elevadas taxas de investimento ocorridas ao longo do Milagre Económico que impunham necessidade de recursos às empresas, que preferiam captar no exterior onde as taxas de juros eram menores. O setor público, nesta fase, não apresentava necessidade significativa de recursos, pois as reformas introduzidas no período 1964/66<sup>7</sup> geraram uma alta capacidade de financiamento do Estado.

A partir do primeiro choque do petróleo e da maior instabilidade no cenário internacional começou a retrair-se a captação privada em um momento onde a deterioração das contas externas e o aparecimento de déficits significativos em transações correntes (1974/75) tornavam mais necessários os recursos externos. Neste quadro, aproveitando-se da nova onda de liquidez internacional, decorrente dos vultosos superávits dos países da OPEP que passaram a ser reciclados pelo euromercado, o governo lançou um ambicioso projeto de investimentos internos centrados nas empresas

6 Para estas restava a possibilidade das operações 63.

7 As principais reformas realizadas no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) no que diz respeito à capacidade de financiamento do Estado foram: uma ampla reforma tributária que criou o IPI (imposto sobre produtos industrializados) e o ICM (imposto sobre circulação de mercadorias) que aumentou de forma significativa a participação dos impostos no PIB; a criação de uma série de fundos para-fiscais como, por exemplo, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e o PIS (Programa de Integração Social) entre outros, um grande reajuste de tarifas públicas que aumentou a capacidade de geração de lucro das empresas estatais e, por fim, a criação da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) que criou um mercado para os títulos públicos, dando a possibilidade de captação de recursos pelo Estado no mercado financeiro, além de tudo isso, tinha-se a alta participação das instituições financeiras públicas no mercado financeiro.

estatais, forçando-as a se aproveitar dos baixos custos dos recursos externos, naquele momento, e se endividar no exterior. Para tal, o governo passou a controlar as tarifas públicas, que também era uma forma de conter a aceleração inflacionária, e limitou o acesso destas ao crédito interno. Como estas possuíam vultosos projetos de investimento, a única forma de financiá-los era captando recursos no exterior. Assim, nesta segunda fase, 1974/79, onde a dívida se eleva para algo em torno dos US\$ 50 bilhões, destacam-se as captações feitas pelo setor público - processo de estatização da dívida externa.

Além das captações feitas pelas estatais, cabe destacar no período que começou a haver uma grande transferência da dívida externa do setor privado para o setor público. O governo havia criado alguns mecanismos para permitir o HEDGE cambial do setor privado, isto é, a transferência dos riscos de suas posições em moeda estrangeira para o governo. A Circular 230 de 1974 permitia aos bancos que haviam captado recursos através da Resolução 63 depositar o valor correspondente a dívida em cruzeiros no Banco Central, ficando este responsável pela dívida. E, a Resolução 432 permitia a mesma facilidade para as empresas que haviam se endividado através da Lei 4.131. Estes mecanismos davam maior segurança aos tomadores de recursos em momentos de incerteza quanto a política cambial. Assim, quando a taxa de juros interna era bastante elevada o setor privado assumia o risco cambial e aplicava seus recursos no mercado financeiro, quando havia expectativa de desvalorização cambial transferia a dívida para o governo. Dessa forma, chegamos a década de 80 com um significativo endividamento externo e este basicamente concentrado no setor público.

É importante destacar que, quando se faz um endividamento de longo prazo, com taxas de juros flutuantes, uma situação financeira saudável pode rapidamente colapsar e mostrar-se insustentável. Assim, por exemplo, uma firma qualquer tem um projeto de investimento cuja expectativa de retorno seja de 10% a.a., caso os empréstimos para financiá-lo custem 5% a.a., a firma tomará os recursos, conseguirá pagar os empréstimos e ainda obter um lucro. Se no meio do caminho a taxa de juros subir para 15%, a empresa não terá como pagar o empréstimo. Por isso, a necessidade de recursos com taxas de juros fixas para projetos de longo prazo.

**Tabela 2: EMPRÉSTIMOS EXTERNOS - RES, 63 E LEI 4.131  
1969/81 - US\$ BILHÕES E PART. (em %)**

ANO	TOTAL	RES.63	PART. %	LEI 4131	PART %
1969	1.6	0.8	50.2	0.8	49.8
1970	2.3	1.0	45.3	1.2	54.7
1971	3.2	1.3	40.0	1.9	60.0
1972	4.0	1.5	37.0	2.5	63.0
1973	3.9	1.1	27.3	2.8	72.7
1974	4.7	1.6	34.1	3.1	65.9
1975	4.7	0.9	19.7	3.8	80.3
1976	5.4	1.6	29.1	3.8	70.9
1977	6.2	1.3	21.4	4.9	78.6
1978	11.9	3.1	25.7	8.8	74.3
1979	10.2	1.6	15.4	8.6	84.6
1980	8.3	3.5	42.1	7.8	57.9
1981	13.1	5.5	41.9	7.6	58.1

FONTE: CRUZ (1984)

**Tabela 3: LEI 4.131 - TOMADORES FINAIS - PARTIC. (em %)**

ANO	PRIVADO NAC.	PRIV. ESTRANG.	PÚBLICO
1972	27.25	47.80	24.95
1973	23.01	37.30	39.69
1974	13.89	50.80	35.31
1975	6.22	43.40	50.38
1976	3.65	45.30	51.05
1977	6.02	42.50	51.48
1978	5.27	34.50	60.23
1979	6.41	16.80	76.79
1980	3.66	19.70	76.64
1981	5.63	24.79	69.58

FONTE: CRUZ (1984)

**Tabela 4: RESOLUÇÃO 63 - TOMADORES FINAIS - PARTIC. (em %)**

ANO	B.C. PUB	B.C. PRN	BC.ESTR	BI. NAC	BLESTR	B.DESEN.
1972	10.88	27.51	8.58	19.33	32.79	0.91
1973	13.93	31.70	7.36	14.46	31.99	0.57
1974	41.60	23.71	6.67	5.92	20.69	1.41
1975	44.57	19.67	14.65	2.48	18.64	
1976	21.82	22.68	33.46	4.59	17.46	
1977	29.52	27.21	19.88	3.54	18.18	1.66
1978	27.27	26.07	14.81	6.10	23.86	1.89
1979	24.66	29.90	17.85	6.48	20.52	0.59
1980	33.11	28.65	21.16	2.21	13.95	0.91
1981	22.88	33.94	22.26	6.31	10.13	4.48

FONTE: CRUZ (1984)

B.C.PUB. - bancos comerciais públicos; BCPRN - bancos comerciais privados nacionais; BCESTR- bancos comerciais estrangeiros; BINAC - bancos de investimento nacionais; BI EST - bancos de investimento estrangeiros; BDESCEN - bancos de desenvolvimento.

## A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA

O final dos anos 70 é marcado por uma grande alteração na condução da política econômica nos EUA. O FED que vinha até então sustentando com emissão monetária a ampliação da liquidez internacional, passou a adotar uma política monetária restritiva, em resposta a forte tendência de desvalorização do dólar que vinha se verificando desde a adoção do sistema de taxas de câmbio flutuantes a partir de 1973. Com isso, o aperto monetário em conjunto com os profundos déficits públicos que se mantinham naquele país, e foram ampliados pela administração Reagan, levaram a um aumento substancial nas taxas de juros daquele país, transformando-o no grande absorvedor da liquidez mundial.<sup>8</sup> Esta situação levou a um endurecimento dos credores com os países em desenvolvimento endividados, aumentando a dificuldade de obtenção de recursos, bem como encarecendo a rolagem da dívida, aó aumentar substancialmente os serviços desta, dada a cláusula de taxas de juros flutuantes (repactuadas). A consequência deste quadro foi a situação de insolvência da Polônia, Argentina e a moratória mexicana em setembro de 1982, sendo que, a partir daí, praticamente estancou-se o fluxo voluntário de recursos a estes países.

Já no final de 1982 o Brasil foi obrigado a recorrer ao FMI em busca de empréstimos compensatórios e aval para a negociação da dívida

8 Voltaremos a este assunto adiante.

externa de modo a evitar uma maior crise cambial. Várias cartas de intenções foram feitas e chegou-se a alguns acordos constantemente revistos. O ponto é que muito pouco dinheiro novo entrou a partir do colapso mexicano.

O grande resultado dos acordos foi forçar o país a uma busca desenfreada de superávits comerciais para honrar os pagamentos de juros da dívida, na esperança de que sendo um bom pagador os recursos voltariam. O Brasil deixou de ser receptor líquido de recursos e passou a transferir recursos ao exterior.

O termo transferência de recursos ao exterior tem duplo significado. Do ponto de vista macroeconômico, é a diferença entre o volume de exportações e importações, ou seja entre o produto doméstico e a demanda (absorção) interna. Sendo assim, significa uma transferência de parcela do produto nacional para o exterior. No caso das contas externas, ou do ponto de vista financeiro, o termo significa a diferença entre a renda líquida enviada ao exterior (principalmente na forma de juros) e a entrada líquida de capitais.

Como a conta juros aumentou, no início da década de 80, sem que fosse acompanhada de uma maior entrada de capitais, o país teve que gerar um excedente “macroeconômico” a ser transferido para o exterior - superávits comerciais. Para conseguir tal objetivo o país foi obrigado a mergulhar em uma recessão e desemprego, além de toda instabilidade inflacionária.

Para conseguir os superávits necessários na balança comercial o governo adotou uma política agressiva em termos cambiais, com maxidesvalorizações freqüentes. Em termos de atividade econômica, adotou uma estratégia de restrição ao crédito interno e elevação das taxas de juros de modo a estimular a captação externa (que não se verificou) e conter a absorção interna, diminuindo as importações e gerando excedentes exportáveis. Além disso, estipulou uma política salarial que promovia o arrocho salarial, em especial, das classes médias, com o que também diminuia o consumo interno. A consequência desta política foi uma grande elevação da relação câmbio-salário que permitiu o aumento da competitividade dos produtos brasileiros e além disso estimulou os agentes econômicos a redirecionarem o uso dos fatores para produtos exportáveis.<sup>9</sup> Além da política recessiva cabe destacar a importância do II PND no ajustamento externo. Segundo CASTRO e SOUZA (1985) o II PND foi um amplo processo de substituição de importações no setor de bens intermediários, além de

9 Esta forma de ajuste se fez sentir com toda força no setor agropecuário que foi o que apresentou melhor desempenho ao longo da década de 80. Observa-se neste período que os bens exportáveis, em especial a soja e a laranja, além da cana (substituidora de importação - PROALCOOL) apresentaram um desempenho muito superior ao do setor alimentar.

possibilitar a exportação de uma série de novos produtos manufaturados. Ou seja, segundo os autores, a partir do II PND, o país eliminou a tendência congênita ao desequilíbrio externo, sendo perfeitamente possível a partir de então crescer sem estrangulamentos externos, isto é, para os autores, os superávits obtidos não eram conjunturais, mas estruturais.

A tabela abaixo nos permite visualizar o esforço realizado para o ajustamento externo. Percebe-se pela tabela que num primeiro momento a queda das importações desempenhou um papel mais importante do que o aumento das exportações para a reversão do déficit na balança comercial. Apenas a partir de 1984, quando se inicia a recuperação da economia norte-americana as exportações começam a se elevar. E, no ano de 1986, que foi o melhor ano em termos de desempenho do produto, observou-se uma queda significativa no superávit, tanto devido ao crescimento como pela valorização cambial que se verificou.<sup>10</sup> Assim a idéia de superávit “estrutural” é bastante questionável.

**Tabela 5 - BALANÇO DE PAGAMENTOS BRASIL : 1980/93 US\$ BILHÕES**

ANO	X	M	B.C.	SERV.	T.C.	C.K.	B.P.
1980	20.1	22,9	-2.8	-10.2	-12.8	9.7	-3.5
1981	23.3	22.1	1.2	-13.1	-11.7	12.8	0.6
1982	20.2	19.4	0.8	-17.1	-16.3	7.8	-8.8
1983	21.9	15.4	6.5	-13.4	-6.8	2.1	-5.4
1984	27.0	13.9	13.1	-13.2	0.04	0.2	0.7
1985	25.7	13.2	12.5	-12.9	-0.2	-2.5	-3.2
1986	22.3	14.0	8.3	-13.7	-5.3	-7.1	-12.4
1987	26.2	15.0	11.2	-12.7	-1.4	-0.7	-3.0
1988	33.8	14.6	19.2	-15.1	4.2	3.6	7.0
1989	34.4	18.3	16.1	-15.3	1.0	-3.6	-3.4
1990	31.4	20.7	10.7	-15.4	-3.8	-4.7	-8.8
1991	31.6	21.0	10.6	-13.5	-1.4	-4.1	-4.7
1992	35.9	20.6	15.3	-11.3	6.1	25.3	30.0
1993	38.6	25.5	13.1	-15.4	-0.6	9.9	8.4

**FONTE: CONJUNTURA ECONÔMICA**

**OBS: X = exportações; M = importações; BC = saldo da balança comercial; SERV = saldo da balança de serviços; TC = saldo em transações correntes; CK = conta de capitais; BP = balanço de pagamentos.**

Apesar da geração de grandes saldos comerciais, que permitiriam o pagamento dos juros da dívida externa no período, observa-se, pela tabela

10 O mesmo pode se dizer em relação aos anos de 1994 e 1995.

acima, que a partir da crise da dívida externa em 1982, a entrada de capital no país reduziu-se significativamente, tornando-se negativa a partir de 1985 e assim permanecendo até 1991. Assim a idéia vigente na época de que não deveríamos nos confrontar com o sistema financeiro internacional e que pagando todos os nossos compromissos o fluxo de recursos externos voltaria a sua normalidade não se mostrou verdadeira.

É importante destacar que tanto a atuação dos bancos internacionais, como do governo norte-americano e do FMI, foram de repudiar inicialmente qualquer proposta de redução do estoque de dívida, o que seria assumir uma parcela da responsabilidade pelo sobreendividamento do Terceiro Mundo. Pelo contrário, criaram-se vários mecanismos para forçar os países em desenvolvimento a aceitarem seus termos, como por exemplo, negociar caso a caso com os devedores enquanto do lado dos credores sentava o comitê de bancos. Apenas recentemente, fins de 80, com o Plano Brady, introduziu-se a possibilidade formal de redução da dívida, contando com o apoio oficial. Esta só apareceu quando a crise da dívida já havia sido superada a nível de países desenvolvidos, aí apareceu a possibilidade de renegociação da dívida que até então não existia. Dos países endividados o Brasil foi o último a se beneficiar dos esquemas de redução da dívida.

O processo de ajustamento externo levou a uma grande deterioração da situação interna. Como a maior parte do endividamento era do setor público e toda política voltada para gerar os superávits externos possuiam consequências negativas sobre as contas públicas, observou-se uma grande deterioração da situação fiscal do Estado e como consequência uma maior instabilidade inflacionária. As desvalorizações cambiais significavam choques de oferta na economia, elevando os custos das empresas, e do lado das finanças públicas elevavam os gastos do governo com o pagamento de juros da dívida externa. Para estimular as exportações concedeu-se uma série de incentivos fiscais que também aumentavam os gastos, além de isenções tributárias, que, conforme os fatores de produção fossem deslocados de atividades mercado interno para os setores exportáveis, significava uma renúncia fiscal por parte do estado. O controle da demanda interna, isto é, a política recessiva, diminuía a base tributável e, portanto, a arrecadação. As altas taxas de juros elevavam os gastos com a dívida interna. Enfim, toda política voltada para a geração do superávit tinha consequências negativas sobre as contas do setor público.

Como o estado era o principal devedor externo, ele deveria adquirir as divisas geradas para transferi-las ao exterior. O problema vem do

fato das divisas serem geradas no setor privado.<sup>11</sup> Assim, para adquiri-las o estado deveria ou emitir moeda ou se endividar. Como a emissão de moeda era contraditória com o ajuste recessivo, a única saída era a colocação de títulos. Conforme piorava a situação do estado, os títulos deveriam oferecer um prêmio (taxa de juros) cada vez mais elevado e prazos cada vez menores, com isso foram tornando-se quase-moedas, ou segundo alguns, “moeda-indexada”. Endogeinizava-se dessa forma a oferta monetária, pois os títulos podiam a qualquer momento ser transformados em moeda (M1), e sancionava-se, assim, a aceleração inflacionária. Isto é, qualquer choque de oferta poderia ser repassado para preço e a política monetária passiva impedia que o choque se dissipasse no tempo, levando ao aparecimento da chamada inércia inflacionária.

A falta de recursos externos para o país teve, portanto, duas consequências negativas: em primeiro lugar, uma grande contração da atividade econômica para poder realizar o equacionamento das contas externas e, em segundo lugar, uma grande instabilidade e aceleração inflacionária devido a deterioração das condições de financiamento do estado, ou seja, do não equacionamento das contas internas da economia.

## AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Na década de 80 presenciou-se profundas alterações no funcionamento do Sistema Financeiro Privado Internacional. Estas mudanças podem ser analisadas tanto de um ponto de vista macroeconômico como pelo lado microeconômico.

De acordo com o primeiro, as mudanças seriam decorrência dos profundos desajustes econômicos globais entre os países e da maior instabilidade em alguns preços básicos - taxas de câmbio e taxas de juros - ao longo da década de 80 e início dos 90.

De uma postura microeconômica, as transformações apareceram em razão de mudanças no padrão de concorrência entre as instituições financeiras e de um amplo processo de inovações no âmbito das informações e comunicações. Estas inovações foram de grande importância por diminuir os custos de transações e facilitar a arbitragem internacional, aumentando o grau de mobilidade do capital.

11 No Chile, por exemplo, o setor exportador, o cobre, era propriedade estatal, com isso, o estado não tinha que adquirir as divisas e quando de uma desvalorização cambial esta tinha impactos positivos sobre as contas públicas, pois aumentava-se a receita do setor exportador estatal.

Parece mais sensato, buscar uma explicação que contemple ambos aspectos. Os fatos sugerem que os fatores macroeconômicos foram os indutores, enquanto os fatores microeconômicos aparecem como consequência ou viabilizadores e potencializadores do processo ao agilizarem o fluxo internacional de capitais (eliminando as barreiras geográficas). Assim, o resultado a que se chegou deve ser entendido como uma dada forma de interação dos agentes financeiros privados em um novo ambiente macroeconômico.

Neste processo surgiu um grande número de novos instrumentos financeiros, alteraram-se as posições relativas dos diversos atores do sistema bem como suas estratégias de atuação com novos padrões de concorrência, mudaram-se as posições dos países, o sentido e a forma dos fluxos internacionais de capitais e diminuíram as possibilidades de intervenção dos governos nacionais, etc. Enfim, emergiu um sistema financeiro muito diferente daquele baseado nas operações bancárias à taxas flutuantes do euromercado e dos centros *off-shore* que se proliferaram pelo mundo<sup>12</sup> na década de 70.

Os principais fatores a detonarem o processo foram: a mudança da política econômica americana, mudança da posição dos países nos fluxos internacionais, maior instabilidade de taxa de juros e câmbio, crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo,<sup>13</sup> etc.

A mudança da política econômica norte-americana já se fazia sentir no final do governo CARTER e aprofundou-se no governo REAGAN. Quando assumiu o comando do FED, em 1979, VOLCKER adotou uma política de controle monetário apertado, visando conter a tendência a desvalorização do dólar que se verificava desde o rompimento do sistema de Bretton Woods e da adoção do sistema de taxas de câmbio flutuantes.

Do lado fiscal, assistiu-se, no início dos anos 80, uma guinada para o liberalismo, a saída da crise pelo lado da oferta (*supply side economics*). Nesta, o governo deveria reduzir o déficit público não via elevação de impostos, mas pelo contrário, redução de gastos e diminuição de alíquotas de impostos de tal modo a estimular o investimento privado, o crescimento da renda e com isso a base tributável. As empresas americanas deveriam aumentar a produtividade para poderem concorrer a nível internacional. O

12 O surgimento do euromercado, a prática das taxas de juros flutuantes, o crescimento dos centros *off-shore*, já correspondem a um processo de inovações financeiras decorrentes daquebra de Bretton Woods e da maior instabilidade que aí se gerou quanto a taxas de câmbio e juros, em um mundo marcado por ampla liquidez decorrente dos profundos déficits americanos. Esta liquidez que após o choque do petróleo concentrou-se nos países exportadores de petróleo na forma de ativos bancários no euromercado era reciclada pelos bancos, principalmente junto aos países em desenvolvimento, ocasionando o fenômeno da dívida externa do Terceiro Mundo, como visto na seção III do artigo.

13 Os dois últimos pontos podem ser vistos como decorrência dos dois primeiros.

resultado da política foi o desmantelamento do Estado do Bem-Estar americano sem que se tivesse resultados positivos em termos de déficit público e externo que se ampliaram.

Com a política monetária apertada, forçou-se o financiamento dos déficits do Tesouro através da colocação de títulos, o que provocou uma profunda elevação das taxas de juros. Paralelamente a mudança da política econômica norte-americana, é importante destacar a emergência do Japão e de seus bancos como agentes centrais no mercado financeiro internacional. Este fato

pode ser considerado como uma resposta a política macroeconômica (japonesa) adotada nos anos 80. A decisão, no início dos 80, de reduzir o déficit fiscal japonês levou, nas condições econômicas daquele momento, a um grande superávit comercial japonês. Sem este, o pleno emprego não poderia ser mantido devido ao surgimento de um grande excesso de poupança doméstica. As instituições financeiras domésticas deveriam reciclar este excesso de poupança nos mercados externos para dar suporte ao superávit de conta-corrente. Então, o crescimento dos fluxos dos fundos japoneses de longo prazo e, eventualmente, dos negócios para centros estrangeiros, trouxeram uma expansão das operações internacionais das seguradoras e bancos japoneses - parcialmente explicado pela prestação de serviços a seus clientes mais envolvidos no comércio internacional. (AXILROD, 1990, p. 2).

A consequência destas alterações na política econômica dos países centrais, foi que os EUA transformou-se no grande enxugador da liquidez mundial e, o Japão, juntamente com a Alemanha e alguns países em desenvolvimento, nos principais supridores dos fundos internacionais. Percebe-se, portanto, alterações nos fluxos internacionais, que trouxe profundas dificuldades aos países endividados do Terceiro Mundo - encarecimento da dívida externa e maior dificuldade na obtenção de recursos para sua rolagem - desembocando na série de inadimplências e moratórias em 82. Esta pode ser assim resumida:

o duplo déficit nos EUA (interno e externo) em adição à crise da dívida mexicana em 1982, mudou abruptamente o modelo dos fluxos internacionais de capitais e a forma dos mercados financeiros internacionais. Desde então, o fluxo líquido de capitais alterou-se, antes o capital ia dos países desenvolvidos para os não desenvolvidos. Recentemente, grande parte do capital gira entre os países desenvolvidos expulsando os países em desenvolvimento. (TAKAHASHI, 1991, p. 6).

A crise da dívida externa colocou em risco o sistema bancário privado internacional (em especial os bancos norte-americanos) que tinha

grande parte de seus ativos comprometidos em operações com os países em desenvolvimento.<sup>14</sup> A estratégia adotada foi, num primeiro momento, rolar a dívida destes países, para não se assumir de imediato o prejuízo e colocar em risco todo o sistema financeiro, e, tentar receber o máximo de juros possíveis. Esta estratégia contou com o apoio do FMI, que forçou a implantação de vários programas de ajustamento nestes países no sentido de gerar superávits comerciais e viabilizar a transferência dos juros.

Paralelamente, os bancos foram aumentando a provisão para devedores duvidosos e jogando as dívidas para crédito em liquidação, ao mesmo tempo que diminuiam as operações com estes países e se capitalizavam. A capitalização foi uma exigência do FED, para a qual colaborou em muito, inclusive, iniciando uma reversão na política monetária a partir de 1983.

A crise da dívida externa levou a diminuição na importância dos bancos, em primeiro lugar o risco de seus ativos levou a uma desconfiança dos depositantes o que retraiu o *funding* destas instituições e em segundo lugar a necessidade de ajustar os ativos diminuiu o poder de alavancagem, com a exigência de aumento no capital próprio dos bancos pelas Autoridades Monetárias.

Esta situação gerou pressões no sentido da desregulamentação dos mercados financeiros, em consonância com a lógica liberal, que diminuiu a distinção entre instituições bancárias e não-bancárias, aumentando a concorrência do sistema com vantagem para as últimas. O processo de desregulamentação completou-se com a eliminação de tetos de taxas de juros e de controle sobre o fluxo de capitais com o exterior.

Estas medidas estavam de acordo com a necessidade de recursos externos dos EUA. A generalização da liberalização entre os países desenvolvidos aumentou a volatilidade das taxas de câmbio e juros que desembocou em um intenso processo de inovações financeiras no sentido de proteção dos riscos individuais. As operações com os chamados derivativos - operações de *swaps* (juros e câmbio), opções e mercados futuros - foram as que mais cresceram nos últimos anos.

O mecanismo característico desta nova fase constituiu-se na securitização das dívidas.<sup>15</sup> Este processo está relacionado, ao mesmo tempo que foi determinado, pelas alterações discutidas acima: desregulamentação, liberalização; crise dos bancos, desenvolvimento dos mercados secundários -

14 Apesar de todos os mecanismos de proteção de riscos desenvolvidos anteriormente; a crise rompeu o pressuposto básico de funcionamento do sistema auto-regulado: a confiança dos depositantes no sistema.

15 Por securitização entende-se a transformação das dívidas em títulos negociáveis no mercado.

inovações tecnológicas no sistema informacional e surgimento de novos instrumentos financeiros (derivativos).

Este processo está relacionado por um lado a perda de credibilidade dos bancos que levou os detentores de poupança a deslocá-la para os mercados de títulos, em especial aqueles com mercados secundários organizados, e para os sistemas de poupança programada: fundos de pensão, fundos mútuos, seguradoras, etc. Com isso assistiu-se um grande crescimento dos chamados investidores institucionais<sup>16</sup> que caracterizam-se por aplicar grande parte de seus recursos no mercado de capitais e títulos de renda fixa. Os ativos dos fundos institucionais passaram de 66% do PNB em 1981 para 133% do PNB em 1990 nos EUA, de 52% do PNB em 1980 para 108% em 1990 na Inglaterra, apenas para ilustrar este crescimento. O total de recursos administrados pelos fundos americanos e europeus superam os US\$ 8 trilhões atualmente.<sup>17</sup>

**Tabela 6 - TOTAL DE ATIVOS E AÇÕES DE ALGUNS FUNDOS DE ALGUNS PAÍSES. US\$ MILHÕES**

PAÍS	No.fundos	Ativos totais	Ações - Total	Ações domést	Ações externa
EUROPA	100	3.701.438	998.173	640.285	357.888
R. UNIDO	41	1.191.151	682.729	434.503	248.226
SUÍÇA	17	844.754	64.083	50.536	23.547
ALEMANHA	11	408.406	80.201	52.296	27.905
FRANÇA	12	632.811	82.901	65.930	16.971
HOLANDA	9	329.486	40.623	15.733	24.890
EUA	100	4.486.648	1.520.428	1.366.701	153.727

Fonte: GOLDSTEIN, *et al.*, 1993

Obs: a participação estrangeira para o caso dos títulos de renda fixa é semelhante ao caso das ações. O total de renda fixa nos fundos europeus é de US\$ 1,341 bilhões e nos EUA US\$ 1,789 bilhões.

Por outro lado, as crescentes restrições sobre as operações bancárias através das exigências de capitalização das instituições levou ao encarecimento do crédito, com o que os bons tomadores passaram a buscar

16 Este fato relaciona-se, também, a um fenômeno quase que generalizado a nível mundial de crise nos sistemas de seguridade social devido a um rápido processo de envelhecimento populacional. Com isso, vários países adotaram reformas de cunho liberal em seus sistemas previdenciários, diminuindo a responsabilidade do Estado que passou a limitar o nível de cobertura oferecido pelos sistemas oficiais. Neste quadro transferiu-se aos indivíduos uma maior responsabilidade pela poupança previdenciária, com a administração da previdência complementar ficando a cargo do setor privado - os fundos de pensão. Existem algumas diferenças entre os países, mas esta foi a tendência que se verificou, por exemplo, nos EUA, Inglaterra e Chile entre outros.

17 Dados extraídos de GOLDSTEIN, M. *et al.*, IMF, 1993.

mecanismos de endividamento direto onde os recursos poderiam ser obtidos a um menor custo. Este fato tornou-se marcante a partir de 1984 quando retomou-se o crescimento econômico mundial, liderado pelos EUA.

A resposta dos bancos foi desenvolver as operações fora-balanço, para fugir às restrições. Buscando novas fontes de receitas, transformaram-se em administradores de carteira, e passaram a atuar na colocação de títulos das empresas e nos processos de fusões e incorporações de empresas. Neste sentido, foram deixando de exercer as funções típicas de bancos, passando a concorrer com as demais instituições financeiras pelos fundos. Mas, não perderam a prerrogativa de criadores de moeda - liquidez. Para ilustrar este processo, temos que nos EUA, as receitas fora das operações de crédito dos bancos passaram de 30% da receita total em 1980 para 38% em 1990; e, no Japão de 20% do total para 35,9%, no mesmo período.<sup>18</sup>

Observa-se nesse processo uma falta de controle pelas Autoridades Monetárias devido à nova natureza das operações. Assim, as instituições puderam começar a trabalhar superalavancadas. O grande crescimento que se verificou no mercado de títulos, só foi possível pelo desenvolvimento dos derivativos, que permitiram profunda redução dos riscos individuais através das operações de *hedge*. Mas, por outro lado, ampliou o chamado risco sistêmico.<sup>19</sup>

Este risco pode ser visto a partir de duas questões. Em primeiro lugar, a liberação das taxas de captação e aplicação com o aumento da concorrência entre as instituições financeiras levou a uma diminuição dos *spreads* cobrados, diminuindo a margem de segurança das instituições. Em segundo lugar, a estabilidade do mercado de títulos depende em grande parte da diversidade de opiniões das pessoas que neles operam.<sup>20</sup> A concentração dos recursos em fundos de investimento e o desenvolvimento do sistema informacional tendem a diminuir a diversidade de expectativas, levando ao que se poderia chamar “risco de convergência” de opiniões.

As decisões de investimento estão crescentemente concentradas nas mãos de administradores profissionais de fundos. Simultaneamente, conforme se expandem tecnologias de informações sofisticadas, as “notícias” relevantes para a tomada de decisões financeiras estão chegando aos administradores cada vez mais no mesmo instante. Conseqüentemente, durante aqueles períodos onde os administra-

18 Dados extraídos de BIS 62nd Annual Report 1991/92.

19 Podemos defini-lo como o risco de uma quebra generalizada, através de uma queda geral nos preços dos ativos, por exemplo.

20 A cada momento devem existir aqueles que acham que o preço esteja baixo e por isso entram comprando, e aqueles que acham que o preço está alto e por isso entram vendendo. Esta diversidade de comportamento e de expectativas - os *bullish* e os *bearish* - que permite uma certa estabilidade no sistema.

dores dos fundos compartilham percepções homogêneas sobre a evolução das variáveis financeiras e sobre o impacto das notícias, existe o potencial para que novas informações produzam compras/vendas massivas e grandes movimentos nos preços. (GOLDSTEIN, *et al.*, 1993, p. 2).

Assim, assiste-se atualmente a uma grande volatilidade potencial no comportamento de ativos e com isso uma maior probabilidade de ocorrência de crises financeiras pela desvalorização dos ativos, que tende a ser ainda mais grave pela menor margem de segurança das instituições.

Esta instabilidade também é transferida para os mercados de câmbio dada a crescente internacionalização das transações financeiras. Este processo deveu-se às próprias características da securitização como a liberalização financeira e a maior facilidade de informações. Tal crescimento pode ser visto pela tabela abaixo.

**Tabela 7 - TRANSAÇÕES ENTRE-FRONTEIRAS COM TÍTULOS E AÇÕES (% DO PIB)\***

PAÍS	1975	1980	1985	1990
EUA	4.2	9.3	36.4	92.5
JAPÃO	1.5	7.0	60.5	118.6
ALEMANHA	5.1	7.5	33.9	57.5
FRANÇA	n.d.	8.4	21.4	53.3
ITÁLIA	0.9	1.1	4.0	26.7
INGLATERRA	n.d.	n.d.	367.5	690.1
CANADÁ	3.3	9.6	26.7	63.8

\* Compra e venda bruta de títulos entre residentes e não-residentes.

Fonte: BIS 62nd Annual Report 1991/92 - Dados de BP.

A grande defesa que se faz de todo esse processo de desregulamentação, liberalização e internacionalização é a flexibilidade do mercado. Obtém-se melhores termos de troca e maiores opções de ativos. Tem-se acesso mais fácil e mais barato aos recursos externos, melhores possibilidades de administração de riscos, maior liquidez no mercado de títulos; enfim, aumentam-se as possibilidades de arbitragem, tornando mais rápida e eficaz a resposta dos participantes do mercado a diferenciais de preços, impostos e regulações. O mercado financeiro tende a tornar-se um só, o que foi possível pelas inovações tecnológicas que reduziram os custos de informação e comunicação. Esta globalização financeira, onde os agentes podem em qualquer país deter qualquer ativo denominado em qualquer moeda, é vista como um sinal de eficiência dos mercados, viabiliza-se uma movimen-

tação mais livre do capital em busca dos maiores retornos, observando-se, com isso, uma elevação na produtividade global do sistema.

Além dos maiores riscos, acima descritos, alguns outros problemas se colocam neste processo. Em primeiro lugar tem-se a maior instabilidade cambial com vários impactos negativos em termos de comércio internacional e mesmo de investimentos. Em segundo lugar, há uma perda de autonomia na condução da política econômica pelos países. O final dos anos 80 e início dos anos 90 é muito ilustrativo quanto a estes problemas.

No que concerne à questão cambial, as tentativas de se retomar sistemas de taxa de câmbio fixas acentuam o processo especulativo, como ficou comprovado na crise do Sistema Monetário Europeu. Em momentos de convergência de opiniões dos agentes privados quanto a necessidade de desvalorização de alguma moeda, isto implica ou em taxas de juros proibitivas para tentar manter-se os recursos no país, ou a fuga da moeda acaba efetivando a desvalorização - movimentos especulativos contra as moedas. Este fato, mostra a dificuldade de se repensar um sistema monetário internacional em um mundo dominado por grande fluxo de capitais especulativos e onde a capacidade de intervenção dos bancos centrais é extremamente limitada dada a relação existente reservas/fluxos internacionais.<sup>21</sup>

Este ponto leva a complexas decisões em termos de necessidade de coordenação de políticas econômicas e da autonomia dos países em fazer política, esta só seria possível a partir de um reordenamento do sistema monetário internacional com um maior grau de controle sobre o fluxo de capitais privados. O custo para qualquer país intervir na atual realidade em termos de reservas é impensável. A política econômica dos países tende a ser determinada pelo fluxo de capitais.

Estas questões estão na ordem do dia e nenhum país inserido no fluxo internacional pode desconsiderar estas preocupações. O risco sistêmico existe e as crises financeiras hoje tendem cada vez mais a se dar em escala mundial. Com isso, do discurso da desregulamentação, hoje percebe-se a necessidade da re-regulamentação como forma de aumentar o controle sobre os fluxos de capitais. É difícil defender o fechamento dos países aos fluxos de capitais privados, dado o enorme volume de liquidez (recursos) existentes internacionalmente, mas por outro lado não se pode fechar os olhos à grande instabilidade desses fundos.

21 O volume de reservas dos bancos centrais europeus envolvidos na defesa do câmbio no ataque de setembro de 1992 era em torno de US\$ 270 bilhões enquanto as transações internacionais superavam a casa dos trilhões (US\$ 2,5 trilhões a nível mundial, IMF, 1993).

## A REINSERÇÃO DO BRASIL NO FLUXO VOLUNTÁRIO DE RECURSOS

Os países do Terceiro Mundo necessitados de recursos externos, ainda convivendo com o problema da dívida externa, viram na liberalização financeira a oportunidade de se reinserir no fluxo voluntário de capitais. Com isso observou-se uma entrada muito grande de capitais no Brasil, Chile, México, Argentina, Venezuela, entre outros. O volume de reservas internacionais acumuladas pelos países, passou a ser um trunfo de fundamental importância para as políticas de estabilização adotadas.

Várias podem ser as explicações para a expressiva entrada de recursos que se verificou nestes países. Alguns autores atribuem este fenômeno a uma maior confiança dos investidores nestes países, em resposta a adoção de políticas consistentes de ajuste econômico: redução do papel do Estado, ajuste fiscal, maior abertura ao exterior, evolução na regulamentação sobre direitos de propriedade, tratamento ao capital estrangeiro, etc. Nesta visão, atribui-se um papel preponderante à gestão econômica destes países, o sistema financeiro internacional apenas premia as boas ações. Esta concepção está em consonância com aquela que atribui a ruptura do fluxo de recursos aos países do continente a partir de 1982 a erros na condução da política econômica dos países, e, que bastaria o ajustamento para os recursos voltarem. Como vimos, o ajuste foi feito e os recursos demoraram a voltar.

Uma explicação alternativa seria aquela em que os países da região, novamente, vêm mostrando uma certa passividade em relação a dinâmica financeira internacional. Neste sentido, a principal razão para a reinserção seria o excesso de recursos (liquidez) gerado a partir das transformações ocorridas no cenário internacional. Como os países, na busca do ajuste externo e do combate inflacionário, adotavam políticas econômicas ortodoxas, com a manutenção de elevadas taxas de juros reais, apesar de ainda persistirem elevados riscos, o retorno mais do que os compensava. Seriam, portanto, capitais especulativos, que a qualquer alteração nas condições de rentabilidade interna ou externa poderiam refluir.

Sem entrar nesta discussão, podemos analisar as consequências deste processo. No caso brasileiro, a entrada de recursos deu-se, principalmente, a partir de 1991. Esta, juntamente com os superávits em transações correntes, permitiu ao país acumular níveis recordes de reservas que no final de 1994 situavam-se em torno de US\$ 40 bilhões. O grande problema desta entrada é o conhecido impacto negativo sobre as finanças públicas devido às operações de controle monetário. A política monetária nos últimos anos (antes do Plano Real) orientou-se, no sentido, da manutenção da taxa de

câmbio real. Assim, como resposta a uma entrada significativa de recursos, o governo esterilizava a entrada com a colocação de títulos públicos, pressionando a taxa de juros e com isso, novas entradas, o que provocava a endogeneização do déficit público, de caráter financeiro.<sup>22</sup>

Várias são as formas de entrada de recursos. Destaca-se a colocação direta de títulos no exterior, os eurobônus, os *commercial papers*, *floating rate notes*, etc. O interessante destas formas é que as empresas e os bancos brasileiros, que possuem baixo risco conseguem taxas de juros bem inferiores as que conseguiriam junto ao sistema doméstico. O que ainda eleva o custo dos tomadores nacionais é o risco-Brasil. Outra forma de título, que no caso é interessante para as empresas, em piores situação financeira, são aqueles relacionados a projetos específicos, onde, faz-se a securitização do retorno do projeto, isola-se o risco do projeto do risco-empresa - *asset backed securities*.

A colocação de títulos no exterior corresponde hoje em dia a mais de 80% da entrada de recursos externos enquanto em 1982 correspondiam a menos de 4%. Naquele ano, os empréstimos bancários correspondiam a 96% do fluxo, hoje se restringem a algo em torno de 10%.

Outra forma de entrada de recursos é via Bolsa de Valores. Em primeiro lugar tem-se o estímulo ao lançamento de ações de empresas brasileiras no exterior - os ADR e os IDR Os DR's são certificados representativos de valores mobiliários de empresas estrangeiras cotados e negociados em dólares no mercado de valores internacional. São emitidos por bancos americanos - "depositários" - com o objetivo de facilitar a compra e venda desses valores por investidores em seus mercados locais. Estes podem ser emitidos tanto sobre valores mobiliários negociados no mercado secundário como representarem emissões novas. Existem diferentes níveis de operação e locais de negociação. Para cada nível, deve-se preencher diferentes requisitos junto ao SEC (*Securities Exchange Comission*). Esta é a maior dificuldade que se coloca as empresas nacionais.

Em segundo lugar tem-se a entrada através do investimento direto e dos fundos de investimento. A legislação sobre os investidores estrangeiros avançou bastante, como o previsto no Plano Diretor de 1991 para o setor. Dentro disso tem-se a Resolução 1.289/87, complementada pela Resolução 1.832/91 (o Anexo IV à Resolução 1.289/87). Esta lei regulamenta os

22 Dizer que o déficit público é de caráter financeiro não quer dizer que não existam excessos de gastos, "gorduras", que podem ser enxugados no setor público. Apenas alerta-se para o fato de que as políticas de esterilização da entrada de recursos externos ampliam a dívida pública e ao manter a taxa real de juros elevada amplia o gasto com juros. Assim observa-se no Brasil, a existência de superávits primários, mas com a introdução dos gastos com juros estes transformam-se em déficits operacionais.

critérios para a constituição e administração de portfólios de ações mantidos no Brasil por investidores institucionais estrangeiros tais como: fundos de pensão, companhias de seguro, e fundos mútuos de investimento. Em 30/6/92 esta Resolução foi complementada pela de nº 1.935/92 que autoriza as companhias estrangeiras (objeto da resolução anterior) a operarem futuros de ações, juros e câmbio. Estes fundos devem trabalhar em conjunto com administradores nacionais que respondem pelas atividades dos fundos. A legislação não impõe regras de diversificação de portfólios nem prazos mínimos de permanência dos recursos. Estes recursos já respondem por mais de 10% do mercado acionário brasileiro. A tabela abaixo mostra o volume da entrada de recursos dos investidores institucionais estrangeiros.

**Tabela 8 - VOLUME DE INVESTIMENTOS EXTERNOS - INVESTIDORES INSTITUCIONAIS ESTRANGEIROS - RES 1.289/87 - ANEXO IV US\$ MILHÕES**

PERÍODO	INGRESSO	RETORNO	SALDO
1991	482,4	96,1	386,3
1992	2.966,8	1.652,4	1.314,4
1993	14.614,1	9.136,5	5.477,6
1994	12.983,0	7.900,5	5.082,5
jan	1.736,4	728,1	1.008,3
fev	1954,6	4.406,5	548,1
mar	1960,6	1.975,0	-14,4
abr	1.166,7	743,5	423,2
mai	1.533,1	705,1	828,1
jun	1.456,3	973,4	482,9
jul	1.168,9	869,1	299,8
ago	2.006,2	499,8	1.506,4
<b>TOTAL 91/94</b>	<b>31.046,3</b>	<b>18.785,5</b>	<b>12.260,8</b>

Fonte: Informativo CVM.

Percebe-se um volume significativo de entrada no período recente. É esta entrada que tem sido responsável em grande parte pelo crescimento do volume negociado nas Bolsas e pela valorização dos títulos. A questão que se coloca é sobre a estabilidade desses recursos (em março de 94 por exemplo o saldo foi negativo) e até que ponto estes têm colaborado para melhorar as condições de financiamento da economia ou se estão presos a movimentos meramente especulativos. Este parece ser o caso pelo pequeno volume de emissão primária de ações nos últimos anos. A composição das carteiras de valores mobiliários (RES 1.289/87 - ANEXO IV) era em ago/94: 73,4% em ações, 5,4% em derivativos, 11,2% em debêntures e 5,1% em

moedas de privatização e 4,8% no FAF. O total de ativos dos investidores institucionais estrangeiros era de US\$ 21,3 bilhões. Um aspecto importante, que não pode ser descartado é a maior demanda proveniente destes recursos que, ao elevar o valor dos títulos, deve estimular novos lançamentos, quando retomarem-se os investimentos na economia, incentivando o desenvolvimento do mercado de capitais no país.

**Tabela 9 - COMPOSIÇÃO DAS CARTEIRAS - ANEXO IV (% DO TOTAL)**

1994	AÇÕES	DERIVAT	DEBENT	FAF	M.PRIV.	US\$ BI
JAN	82.5	-	15.9	0.2	1.5	12.1
FEV	83.3	-	14.1	0.2	2.3	13.2
MAR	78.3	4.9	13.3	0.1	3.4	14.5
ABR	75.3	4.2	16.0	0.1	4.4	12.8
MAI	67.9	7.6	16.1	0.1	8.4	13.0
JUN	66.7	8.6	15.2	0.1	9.5	13.6
JUL	71.0	5.7	15.1	0.4	7.8	16.1
AGO	73.4	5.4	11.2	4.8	5.1	21.3

Fonte: Informativo CVM.

Para melhorar o perfil dos recursos ingressantes deve-se privilegiar a colocação de títulos de longo prazo no mercado externo - colocação de debêntures em várias modalidades: conversíveis, com opções, com retorno garantido, etc. Para tal, várias são as alternativas. Uma forma de facilitar o processo e que já vem sendo utilizada, é o respaldo do BNDES, nestes lançamentos. Assim, para que os recursos externos contribuam para o desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil, não se deve atentar apenas para a quantidade, mas sim para a qualidade dos recursos. Recursos totalmente fluídos - especulativos - podem apenas aumentar a instabilidade do mercado, dificultando, ao invés de facilitar, o seu desenvolvimento. Neste sentido, o governo deve se esforçar para aumentar a estabilidade dos recursos, sem afugentá-los.

De acordo com os investidores estrangeiros, algumas dificuldades permanecem no mercado nacional. Dentre elas, destacam-se a tributação que julgam elevada, apesar das constantes reduções que vêm se verificando; a instabilidade macroeconômica e as incertezas quanto ao sucesso do plano econômico, e uma certa lentidão no processo de privatização com alguns limites constitucionais sobre a participação do capital estrangeiro em determinadas áreas - telecomunicações, petróleo, etc - e, além disso, os impasses na reforma constitucional, a inexistência de uma regulamentação no que tange à lei de concessões para os investimentos em infra-estrutura e prestação

de serviços públicos. Tudo isto limita as formas de entrada do capital estrangeiro e dificulta a entrada de recursos mais estáveis.

Um último ponto a ser destacado sobre os recursos externos, são seus impactos sobre a estabilidade da economia. Vários países latino-americanos basearam seus programas de estabilização sobre a ampla oferta de recursos externos que permitiu um grande acúmulo de reservas. Promoveram reformas monetárias que visavam atrelar o controle monetário a oferta de dólar - a "dolarização". Adotaram taxas de câmbio fixas, com a qual a oferta de moeda passava a depender do comportamento das reservas internacionais, que, em uma economia aberta, ancoravam os preços internos.

Em todo processo de queda abrupta de inflação com base neste mecanismo, existe uma valorização cambial, pós-plano (estabilização), decorrente, principalmente da inflação residual decorrente do fato de que os chamados bens *non-tradables* não têm seus preços ancorados. Com isso, tendem a deteriorar-se os saldos da balança comercial, pela menor competitividade da produção doméstica com o câmbio valorizado.

A consequência é que a taxa de juros interna deve manter-se elevada para estimular a entrada de capital<sup>23</sup> e viabilizar a manutenção da taxa de câmbio e com isso a estabilidade dos preços - obtida, em alguns casos, com maior desemprego e sucateamento da indústria nacional. Enquanto a oferta de recursos externos se mantém, a situação fica sob controle, mas, quando ocorre algum sinal, de que a situação artificial do câmbio não pode ser mantida, tende a se iniciar uma fuga de recursos e, o aparecimento de déficits financeiros que, somados aos déficits comerciais, levam a queima de reservas.

Neste contexto, a saída é o realinhamento cambial, que quanto maior a proximidade e as expectativas dos agentes, maior será a fuga de recursos decorrente, para se evitar perdas, o que colaborará para que a desvalorização de fato ocorra - é a expectativa se auto-realizando. Este é o caso recente da crise mexicana que gerou muitas inquietações sobre a sustentabilidade do Plano Real.

A importância de se ter claro este ponto, é que qualquer projeto de estabilização baseado em recursos externos de curto prazo só tem chance de sucesso, se as reformas estruturais necessárias na economia se derem num prazo relativamente curto, de tal modo que possa se abaixar as taxas de juros, elevar o investimento, a competitividade e, dessa forma, alterar-se a política cambial sem sacrifícios em termos de estabilização. Os recursos de curto

23 Esta entrada de recursos contribui para manter a tendência a valorização cambial e diminuir o estímulo à sua correção.

prazo colaboram apenas para sustentar uma valorização cambial artificial, importante para ganhar bônus iniciais no processo de combate à inflação, ao colaborar para romper a inércia. O sucesso final depende do encaminhamento de reformas estruturais que viabilizem a retomada do crescimento.

Na fase inicial da estabilização, uma das preocupações da política macroeconômica deve ser a geração de um ambiente favorável ao capital estrangeiro, de modo a evitar que estes recursos especulativos de curto prazo - que é uma característica dos novos mercados internacionais e que os países terão que aprender a conviver com isso - refluam e inviabilizem o processo de estabilização. Apenas no segundo momento, com a estabilidade, podem aparecer os recursos externos de longo prazo, mas ainda com a presença dos de curto prazo,<sup>24</sup> que colaborariam efetivamente com o financiamento da economia, para a retomada dos investimentos e do crescimento, e com a estabilização duradoura. Os problemas cambiais originados por um fluxo de capitais especulativos de curto prazo não podem ser minimizados, como mostraram os casos mexicano e do Sistema Monetário Europeu, onde os bancos centrais não tiveram condições de manter as taxas de câmbio.

Os recursos externos ainda dificultam o controle monetário como dissemos antes podendo dificultar a própria estabilização, dos quais eles são a âncora. Neste sentido cria-se um estímulo a definir uma série de medidas que dificultem a entrada de capitais de curto prazo e/ou estendam sua permanência. O problema que se coloca nesta estratégia é que em um mundo globalizado isto pode afugentar o capital.

Assim, não se descarta a importância dos recursos externos para o maior dinamismo do mercado de capitais e para o desenvolvimento de

24 Hoje, as coisas aparecem como um pacote, se os países não aceitarem e tratarem bem os recursos de curto prazo, altamente fluidos, não terão chance de ter acesso aos recursos de longo prazo. Neste quadro, o país deve tentar manter um ambiente econômico estável na medida do possível para que o capital de curto prazo vá ficando no país. A simples imposição de taxas/impostos e restrições ao capital de curto prazo não é suficiente para alongar o prazo das entradas. Além disso, quando estas medidas são tomadas em um único país corre-se o risco de expulsar o capital para os outros países. Estas taxas teriam eficácia se fossem adotadas a nível mundial. Para melhorar o perfil dos recursos entrantes, no caso brasileiro, torna-se necessário retomar as taxas históricas de crescimento do produto, maior que nos países desenvolvidos, de modo a viabilizar-se uma boa remuneração para o capital, de modo a evitar sua fuga. Se o crescimento não vier, e os ganhos financeiros não tiverem fundados numa valorização produtiva, uma hora a bolha estoura e o capital vai embora. Por isso, entende-se como principais elementos nas discussões sobre reformas estruturais a recomposição da capacidade financeira do Estado, que envolve uma reforma fiscal (aumentar a eficiência do sistema tributário e ampliar a capacidade arrecadatória) e uma reforma patrimonial que não se restringe à entrega do patrimônio público (privatizações, concessões, etc) mas à readequação do passivo. Só com um estado fortalecido poderemos recriar linhas estáveis de financiamento de longo prazo (mesmo que não se baseiem em recursos públicos) e criar um ambiente estável para que se tomem as decisões de investimento.

mecanismos não compulsórios de financiamento de longo prazo. Apenas tenta-se alertar para os perigos dos recursos de curto prazo e que o mercado de capitais nacional crie instrumentos e incentivos para a entrada de recursos de longo prazo, o que só se dará em um contexto de crescimento econômico.

## CONCLUSÃO

Tentou-se mostrar no artigo, em primeiro lugar, as diferenças entre o endividamento da década de 70 e o endividamento dos anos 90. O primeiro referia-se à obtenção de créditos junto ao euromercado, basicamente recursos de longo prazo, mas que possuíam um potencial instabilizador para o tomador que era o mecanismo das taxas de juros flutuantes, o que acabou por levar a crise da dívida externa, quando da mudança na política econômica norte-americana no início dos anos 80. O endividamento no período recente deu-se basicamente através da colocação de títulos no mercado externo e da entrada de recursos através dos fundos de capitais estrangeiros. Estes recursos são muito mais voláteis correspondendo a aplicações de portfólio dos agentes; qualquer alteração no retorno esperado - diminuição do rendimento ou percepção de um risco mais elevado - pode levar a fuga desses recursos e provocar uma crise cambial. Assim, o potencial instabilizador desses recursos é muito maior do que os da década de 70. Pode entrar uma grande soma de recursos em um dia e sair mais ainda no dia seguinte.

Mas por outro lado, pode-se perceber uma semelhança, no que diz respeito à obtenção dos recursos externos nos dois períodos: a passividade da economia nacional. Percebe-se que nos dois processos o determinante central da entrada de recursos nos países em desenvolvimento e o excesso de liquidez no mercado internacional. Aos países receptores cabe, quando muito, tentar evitar bruscas rupturas no processo. Na década de 70, o endividamento se deu devido ao processo de reciclagem dos eurodólares e petrodólares. Na década de 90 o endividamento tem se dado pelas aplicações de portfólio dos investidores institucionais internacionais que passaram a captar a maior parte da poupança nos países desenvolvidos e operam praticamente sem restrições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIDA, P. ; REZENDE, A. L. Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 80. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 1, jan-mar/1985.

- AXILROD, S. *Interdependence of Capital Markets and policy implications*; Washington, Group of Thirty - Occasional Papers, n. 32, 1992.
- BAER, M. *A Internacionalização Financeira do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- \_\_\_\_\_. *O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. TONETO Jr., R. ; CINTRA, M. A. M. ; STRACHMAN, E. *A Problemática Monetário-Financeira Internacional: Uma Questão Estratégica para o Brasil*; relatório de pesquisa, CEBRAP/FUNAG/SGPL/PNUD, 1994
- BIS (Bank for International Settlement) *62nd Annual Report 1991/92*; Basle
- BM&F *Regulations for Foreign Investors in Brazil*, mimeo, 1993.
- CASTRO, A. B. ; SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CAVALCANTI, C. B. *Transferência de Recursos ao Exterior e Substituição de Dívida Externa por Dívida Interna*. Rio de Janeiro: BNDES, 1988. (12º Prêmio BNDES de Economia).
- CONJUNTURA ECONÔMICA, vários números.
- CRUZ, P. D. *Dívida Externa e Política Econômica: A experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CVM - *Informativo CVM*, vários números.
- GOLDSTEIN, M; MATHIESON, D.J.; E LANE, T; Determinants and systemic consequences of international capital flows. International Monetary Fund (IMF) Occasional Papers (1991).
- \_\_\_\_\_. FOLKERTS-LANDAU, D. ; GARBER, P ; ROJAS-SUAREZ, L ; SPENCER, M. International capital markets (part I) - Exchange Rate managements and international capital flows in *IMF World Economic Surveys*, Washington, 1993
- GREMAUD, A. P. ; TONETO Jr., R. Depois de Bretton Woods, Onde Estamos? in *Informações Fipe*, jun/1994.
- IBGE; *Estatísticas Históricas do Brasil*
- \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Brasil - 1994*.
- PEREIRA, J. E. C. *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil. 1966/73*. Relatório de Pesquisa n. 27. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- RIVERA-BATIZ, F. L. ; RIVERA-BATIZ, L. *International Finance and open economy macroeconomics*. New York: MacMillan, 1985
- SEPLAN - *Plano Diretor do Mercado de Capitais*, 1991.
- TAKAHASHI, T. Alternative future of the global financial markets. In: *XV World Congress of the International Political Congress Association* (15: 1991: Buenos Aires). *Anais ... Buenos Aires*, 1991.
- TONETO Jr., R. *Estado, Bancos e Acumulação Financeira no Brasil: 1964 - 1984*, São Paulo, 1992. Dissertação de Mestrado, IPE/FEA/USP.
- \_\_\_\_\_. Plano FHC: Utopia ou Real (idade) in *Pensando o Brasil*, n. 7, 1994.
- \_\_\_\_\_. *O Padrão de Financiamento pós-64: Dinâmica e Crise*, mimeo, FEA/USP, 1993.
- WELLS, J. "Eurdólares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro". Estudos CEBRAP, n. 6, out-dez/1973.
- WERNECK, R. L. F. Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público. In: LOZARDO, E. (org.) *Déficit Público Brasileiro: Política Económica e Ajuste Estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- WILLIANSON, J. *Economia Aberta e Economia Mundial*, Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ZINI JR., A. A. *Uma Avaliação do Setor Financeiro no Brasil*. Campinas, 1982. Dissertação de Mestrado. Unicamp.

---

# DIVISÃO ESPACIAL DO TRABALHO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RECORTES TERRITORIAIS UTILIZADOS\*

Cássio Frederico Camargo Rolim \*\*

---

## INTRODUÇÃO

Embora ainda seja um conceito não muito preciso, a divisão espacial, ou territorial, do trabalho é vista como decorrente e reflexa das grandes transformações da sociedade. Dessa forma para compreendê-la, no Brasil, há que se compreender as linhas mestras das transformações da sociedade brasileira nas últimas décadas.

Entende-se o Brasil como uma economia “integrada”, com atividades predominantemente urbanas e um parque industrial onde coexistem setores modernos e outros ainda em processo de ajuste à maior crise econômica que o país já enfrentou, aquela iniciada nos anos oitenta. Por outro lado há uma atividade agropecuária caracterizada por um alto grau de integração com as atividades industriais, concentração fundiária e mecanização e ainda vastos bolsões de agricultura de subsistência com diferentes graus de inviabilidade econômica. Neste país onde o velho e o novo coexistem também já aparecem os sinais das novas tecnologias e as incógnitas do Mercosul.

Essas atividades tem como centro dinâmico a região metropolitana de São Paulo e estão concentradas territorialmente em uma vasta área organizada a partir dela que vai a grosso modo do Vale do Itajaí a Belo Horizonte, estendendo-se a oeste até Maringá/Londrina e ao Nordeste até

\* Versões deste trabalho foram apresentadas: XXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC; na mesa redonda *Divisão Territorial do Trabalho e Questão Regional* do V Congresso Nacional de Geógrafos, AGB; no Seminário Interno do CMDE da UFPR. Agradeço os comentários recebidos nessas ocasiões.

\*\* Prof. Depto. Economia da UFPR.

Salvador,<sup>1</sup> também tendo como partes importantes as regiões metropolitanas. Por outro lado persiste uma organização política onde as estruturas de poder ainda estão baseadas nos estados e nas antigas divisões territoriais determinadas fisiograficamente. Dessa forma as transformações que levaram a um novo quadro a divisão territorial do trabalho no Brasil não conseguiram, ainda, levar a uma reestruturação da estrutura de poder. Nesse conjunto está a maior parte do PIB e da população brasileira.

Este quadro resulta de um processo cujo início está nos primórdios deste século, intensificado a partir dos anos cinqüenta, que é a industrialização do país sob o predomínio da indústria paulista. Ocorreu um processo de formação de um mercado de proporções nacionais onde gradativamente foram sendo destruídas as “economias regionais” com características autárquicas, caminhando-se pela primeira vez na história para uma economia nacional.<sup>2</sup>

As divisões territoriais consideradas nos trabalhos dentro desta temática variam bastante. Ora os autores consideram apenas as 5 grandes regiões fisiográficas do IBGE, ora consideram os estados, ou então constroem o seu próprio recorte territorial como resultado de seus trabalhos.

O recorte mais adequado ainda é uma questão em aberto, assim sendo o objetivo deste texto é discutir dentre os principais trabalhos que tratam da divisão territorial do Brasil os que trazem mais subsídios para a compreensão desses fenômenos. Serão analisados quatro trabalhos: Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, IBGE (1990); As Regiões de Influências das Cidades, IBGE (1987); Escalas de Urbanização: uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro, DAVIDOVICH, F. (1978); A pesquisa CEDEPLAR/IPEA/LEMOS (1991).

O texto é composto por mais quatro partes. Na segunda apresenta-se a problemática relativa ao conceito de divisão espacial do trabalho; na terceira é feito um esboço da discussão do tema no Brasil; na quarta são analisadas as quatro diferentes propostas de divisão territorial; na última são elaboradas as considerações finais.

1 Vários trabalhos contribuíram para corroborar essa opinião sendo os principais entre os economistas, por ordem de publicação, AZZONI (1985), ABLAS (1988), DINIZ e LEMOS (1990).

2 O trabalho clássico sobre esse tema é o de OLIVEIRA, F. (1977).

## DIVISÃO DO TRABALHO E ESPACIALIDADE SOCIAL

A análise espacial dos acontecimentos sociais vem passando por importantes esforços de aperfeiçoamentos teórico-metodológicos. Se no passado entendia-se que bastava dividir um determinado território e medir os fenômenos que ocorriam ali ou ainda empregavam-se formulações teóricas que não passavam de adaptações de conceitos vindos das ciências exatas, hoje em dia o que se procura compreender é a própria gênese do espaço econômico e consequentemente a interligação e interdependência dos fenômenos de ordem social com os de ordem natural.

Entende-se que os fenômenos sociais não estão contidos em um espaço, possuem, isto sim, uma certa espacialidade que é determinada pelas leis gerais de caráter social que regem a sociedade, porém condicionada por determinações de caráter natural.<sup>3</sup> Essa perspectiva, se por um lado elimina os riscos da explicação dos fenômenos regionais exclusivamente pela ótica dos determinantes naturais, por outro lado, restringe as tentações de se aplicar, por analogias quase mecânicas, esquemas explicativos gerais em situações concretas.

A estruturação territorial de uma sociedade decorre das transformações que ela sofre, assim, por exemplo, uma sociedade colonial irá ter uma determinada rede de cidades, mais ou menos articulada de acordo com a funcionalidade daquele momento. Essa rede irá ter uma forma completamente diferente, embora influenciada por este momento, quando essa sociedade transformar-se em uma sociedade industrial.

As transformações sociais, por sua vez, estão associadas aos movimentos na divisão social do trabalho que à medida que avança provoca os processos que redundam nas alterações da espacialidade dessa sociedade. Assim sendo,... “ *A cada movimento social, possibilitado pelo processo de divisão do trabalho, uma nova geografia se estabelece, seja pela criação de novas formas para atender a novas Funções, seja pela alteração funcional das formas já existentes. Daí a estreita relação entre divisão social do trabalho, responsável pelos movimentos da sociedade, e a sua repartição espacial.* ”<sup>4</sup>

Ao se falar, portanto, em Divisão Territorial do Trabalho está se fazendo referência à espacialidade da Divisão Social do Trabalho. Nunca é demais reafirmar que essa Divisão Social/Territorial não é produzida pelas diferenciações de caráter natural, mas sim condicionada por determinismos naturais específicos. Dessa forma, “ ...a divisão territorial do trabalho, o que

3 CORAGGIO, J. L. (1980).

4 SANTOS, M. (1979) p. 40.

*equivale a dizer, a configuração de subunidades de produção relativamente especializadas em áreas compactas diferenciáveis, como parte de um sistema orgânico de produção social, ou dito de outra forma, essa regionalização/especialização da produção, constitui uma forma espacial pertencente à produção social.”<sup>5</sup>*

O conceito de região torna-se estratégico para a compreensão desses processos. No entanto trata-se de um conceito difícil de ser trabalhado. Uma vez que se tenha decifrado a espacialidade de uma sociedade torna-se possível delimitar concretamente as suas regiões na medida em que entendamos as regiões como *locus* de um determinado subprocesso social ou como uma área onde determinadas características tenham uma relativa homogeneidade.<sup>6</sup> A divisão territorial do trabalho em uma sociedade capitalista é o retrato de um determinado momento da sua divisão social do trabalho e as transformações a que ela está sujeita vão alterar essa própria regionalização objetiva. Dessa forma as regiões passam a ser a base para o estudo da sociedade e consequentemente, a maneira como elas são definidas pode contribuir, ou não, para o avanço no conhecimento desses processos.

Poderia-se argumentar que o desenvolvimento do capitalismo, quando analisada uma sociedade concreta, tenderia a eliminar as diferenciações regionais, caminhando para uma homogeneização do espaço econômico. Duas ordens de argumentação podem ser contrapostas. Em primeiro lugar o processo de acumulação dessa sociedade como um todo é bastante complexo, composto por vários subprocessos com âmbitos territoriais específicos que embora interligados, não se desenvolvem de uma forma linear e sem contradições. Embora possa ser detectada uma tendência geral das regiões periféricas serem incorporadas inicialmente no âmbito da circulação mercantil, depois no da reprodução da força de trabalho e finalmente como parte do próprio âmbito da exploração<sup>7</sup> nada garante que essa seqüência seja fielmente cumprida e muito menos se pode afirmar do período de tempo em que esse processo se desenvolverá. Em segundo lugar, e talvez mais importante, vem as restrições de ordem natural. Muito embora elas não sejam fundamentais elas são condicionadoras e orientadoras dos processos sociais em curso e na medida em que tem um caráter de permanência elas tendem a manter as diferenciações territoriais. Dessa forma fica um pouco enfraquecido o argumento da “tendência geral à homogeneização”.

Sendo assim, “...a regionalização objetiva dos processos sociais, está sujeita à uma dinâmica derivada dos próprios dinamismos dos seus processos, deve ser analisada a partir do tópico teórico da reprodução

5 CORAGGIO, J. L. p. 48.

6 *Idem*, p. 42-47.

7 *Idem*, p. 50.

*social o qual, em uma sociedade dominada pelo modo capitalista de produção, é basicamente a reprodução do capital social, tanto no que se refere à reprodução das condições controladas diretamente pelo capital como aquela das condições gerais de produção, o que incorpora na análise a reprodução global da força de trabalho (e portanto a organização da família), outras modalidades de produção mercantil (campesinato, extração, etc.) e as ações do Estado (não apenas no que se refere a capital) no que se refere a providenciar tais condições gerais. Por outro lado, além do processo econômico de reprodução, as relações político-ideológicas devem ser explicitamente consideradas e para elas também deve-se aplicar o conceito de regionalização. Finalmente, em sistemas nacionais com desenvolvimento incompleto, onde as condições de reprodução em muitos casos baseiam-se em processos externos, a análise da regionalização não deve ser feita sem levar em consideração as diferentes modalidades de inserção no sistema mundial".<sup>8</sup>*

## A DISCUSSÃO NO BRASIL

A discussão da divisão espacial do trabalho no Brasil é um tema que vem sendo discutido reiteradamente por autores preocupados com a dinâmica da acumulação de capital no país e com a busca do entendimento das razões que determinam esse movimento no espaço.

Uma contribuição importante foi dada por OLIVEIRA e REISCHTUL (1977) que é um esforço muito bem sucedido de substituição da análise centrada nos desequilíbrios regionais, por uma outra centrada na divisão do trabalho.

Esses autores dizem que entre os anos 50 e 60 ocorreu no Brasil a transformação de uma economia nacional formada por várias economias regionais em uma economia nacional localizada em várias partes do território nacional. Esse processo, em linhas gerais, significou a destruição das estruturas regionais pré-existentes e a sua gradativa substituição por estruturas formadas sob a égide de uma indústria de caráter nacional, baseada na região Sudeste, especialmente em São Paulo. O impacto dessa redivisão espacial do trabalho refletiu-se no aumento da participação das atividades agrícolas nas regiões Nordeste e Sul e no aumento das atividades industriais no Sudeste. Além disso, internamente a cada uma dessas regiões, também ocorreu uma mudança qualitativa em alguns setores, provocada por esse mesmo processo, que estava implicando em uma homogeneização do espaço

<sup>8</sup> CORAGGIO, J. L. p. 53.

econômico nacional. Esse fenômeno, durante esse período, era particularmente intenso no Nordeste.

O processo acelerou-se nos anos 70 em decorrência do ciclo expansivo da economia brasileira e criou as bases para as transformações que estão em curso nos anos 80. No entanto, se na primeira fase era relativamente fácil identificar como estava sendo feita a redivisão espacial do trabalho, o que está ocorrendo nestas últimas décadas ainda não está bem conhecido e apresenta certas particularidades que tornam bem mais difícil essa tarefa, como por exemplo: o predomínio das regiões metropolitanas na localização da indústria; o impacto de grandes projetos, especialmente na região Norte; a "migração" de certos cultivos; a abertura de novas fronteiras agrícolas; etc.

A partir desta discussão, dentro desta linha teórica e de outras, são muitos os trabalhos desenvolvidos para discutir a década de setenta nos quais destacam-se aqueles preocupados com a chamada questão nordestina e com os efeitos da SUDENE, não só no Nordeste mas também como uma das peças fundamentais para a compreensão do processo de integração da economia nacional.

A principal contribuição destes trabalhos, mesmo levando em conta as diferenças entre eles, foi a de apontar o processo de eliminação das economias regionais como se fossem ilhas e, portanto apontar um processo geral de crescimento nacional. Daí é possível derivar algumas posições interpretativas quanto a ação do capital no espaço. Destacamos duas: aqueles que acham que a partir daí, ou seja, do processo de integração econômica, teria ocorrido um processo de homogeneização do espaço nacional a nível regional e/ou setorial, apontando inclusive para a eliminação das regiões; e aqueles que, mesmo reconhecendo o forte processo de integração vivido pela economia brasileira, entendem que as diversas regiões participaram dele de forma diferente de tal modo que persistem as diferenças regionais, os espaços mais e os menos integrados, cujas formas dependem das especificidades de cada região, das possibilidades da intervenção do Estado, da disponibilidade de recursos naturais e das chances de inserção na matriz produtiva nacional. Neste grupo nos inserimos.

A análise da evolução da distribuição do trabalho no Brasil, na década de oitenta, também foi alvo de vários estudos: ABLAS (1988); ROLIM, CARLEIAL e SMITH (1989); DINIZ e LEMOS (1990) para citar os mais recentes. Com objetivos semelhantes e caminhos diferentes, mas padecendo do mesmo problema de insuficiência de informações decorrentes da transferência das Contas Nacionais para o IBGE.

Um dos principais problemas a dificultar um melhor entendimento desses processos se localiza na apreensão do que aconteceu na década de

oitenta. É sabido que essa década por mais que tenha sido estudada ainda não foi o suficiente diante de sua complexidade. A década de oitenta foi um período de profunda estagnação, mas mesmo assim viveu alterações que podem ser resumidas como segue:

i. pela primeira vez, desde a década de 50, o responsável pelo crescimento do emprego deixa de ser o setor industrial para ser o terciário. (CARLEIAL, 1989);

ii. o setor industrial teve seu dinamismo devido ao desempenho da indústria extrativa e da mineração, enquanto a transformação industrial manteve-se estagnada. (DINIZ E LEMOS, 1990);

iii. a formação bruta de capital do setor público e privado foi reduzida drasticamente;

iv. importantes alterações se fizeram na agricultura, notadamente a modernização centrada na agroindústria e as modificações causadas pelos chamados Grandes Projetos.

Torna-se necessário uma extrema prudência na incorporação dessas evidências no movimento das regiões. Dada a natureza crítica da economia neste período, nenhum destes movimentos pode ser considerado como definitivo e/ou definidor de mudanças efetivas.

Como já se afirmou na introdução deste texto, as divisões territoriais consideradas nos trabalhos dentro desta temática realizados no Brasil variam bastante. Ora os autores consideram apenas as 5 grandes regiões fisiográficas do IBGE, ora consideram os estados, ou então constroem o seu próprio recorte territorial como resultado de seus trabalhos. Veremos a seguir quatro delas. Duas são resultantes de trabalhos gerais e duas resultaram de esforços específicos sobre a divisão espacial do trabalho.

## OS RECORTES TERRITORIAIS CONSIDERADOS

### Divisão Regional Do Brasil Em Mesorregiões E Microrregiões Geográficas

Este trabalho publicado em 1990 pelo IBGE é uma reformulação de trabalho anterior realizado em 1968. Aquele era assumidamente um trabalho dentro do conceito de região homogênea e baseava-se na *semelhança na maneira de produzir*. No entanto, embora tivesse sido utilizado amplamente, trazia dificuldades intransponíveis para estudos que privilegiasssem a divisão espacial do trabalho. Uma delas era não considerar a possibilidade de microrregiões englobando municípios de mais de uma Unidade da Federação (estados).

O trabalho atual abandona o termo *Homogêneas* e utiliza *Geográficas*. Como o anterior apenas considera subdivisões dentro dos estados. Cada estado é subdividido em *Mesorregiões* que por sua vez são subdivididas em *Microrregiões*.

A Mesorregião é vista como... “uma área individualizada,..., que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural como condicionante e, a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial. Estas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.”<sup>9</sup> A operacionalização desses conceitos é feita baseada em trabalhos e monografias *ad-hoc*, na análise das áreas de influência dos centros metropolitanos e regionais e em fluxos de transportes e comunicações quando disponíveis.<sup>10</sup>

Excetuando-se aquelas áreas onde esses fenômenos estão detectados e interpretados a longo tempo, como, por exemplo, o Triângulo Mineiro ou o Sudoeste do Paraná, essa delimitação não é fácil. Os procedimentos metodológicos publicados não permitem uma melhor avaliação dos resultados.

As Microrregiões, por sua vez estão definidas como ... “partes das mesorregiões que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço. ... Essas especificidades referem-se à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral, ou pesca.”<sup>11</sup> Para a identificação das microrregiões utilizam-se dois indicadores básicos: a estrutura da produção e a interação espacial. Basicamente utilizam-se as mesmas variáveis consideradas no trabalho de 1968 para o primeiro indicador. Para o segundo utiliza-se a área de influência dos centros sub-regionais e centros de zona.

Os resultados finais do trabalho, inegavelmente constituem-se num avanço com relação aos de 1968, graças, em grande parte, ao esforço para a caracterização das mesorregiões e principalmente ao tratamento da interação espacial. No entanto, apesar de conceitualmente aproximar-se do tratamento dado à questão pelos autores que lidam com a divisão espacial do trabalho, os resultados ainda refletem uma concepção de regiões homogêneas.

No caso do estado do Paraná, as mudanças não foram muito radicais, ao contrário do esperado para um estado que nos vinte e poucos

9 IBGE (1990), p.8.

10 *Idem*, p.9.

11 *Idem*, p.8.

anos que separam os trabalhos, passou de área de maior receptor de população para maior centro de expulsão. O trabalho de 1968 delimitava 24 microrregiões, o de 1990 apresenta 10 mesorregiões e 39 microrregiões. Das 24 microrregiões iniciais, 10 praticamente permaneceram as mesmas; 6 foram respectivamente subdivididas em 2; 3 foram transformadas em 9 e as restantes foram objeto de redivisões mais profundas. Duas delas, o Sudoeste e o Extremo-Oeste, que respectivamente foram subdivididas em 3 microrregiões, foram consideradas Mesorregiões: Sudoeste Paranaense e Oeste Paranaense.

Considerando o resultado para o Paraná pode-se dizer que esta nova redivisão ampliou as vantagens, mas manteve as desvantagens de se trabalhar com o conceito de região homogênea. Mas por outro lado, a utilização por mais de vinte anos das Microrregiões Homogêneas como unidade territorial gerou uma volumosa literatura. Umas das consequências<sup>12</sup> da adoção das Microrregiões Geográficas será a perda, ou pelo menos uma complicação adicional, da comparabilidade desses trabalhos com os posteriores. Problema que se aplica a todos os trabalhos realizados no Brasil cuja unidade de análise tenha sido as Microrregiões Homogêneas.

## Regiões De Influência Das Cidades

Este trabalho publicado em 1987 foi elaborado a partir de questionários aplicados no segundo semestre de 1978. Também é uma revisão de trabalho publicado em 1972 a partir de informações obtidas em 1966.

A divisão do país segundo as regiões de influência das cidades foi realizada dentro dos pressupostos da Teoria do Lugar Central, com todos os avanços e especificidades para países subdesenvolvidos que foram incorporadas nas últimas décadas. Dessa forma na sua elaboração a cidade aparece essencialmente como local de oferta de bens e serviços e hierarquizada segundo esses mesmos bens e serviços. Foram considerados 76 bens e serviços e estabelecidos os seguintes níveis hierárquicos entre as cidades: metrópole regional, centro submetropolitano, centro sub-regional, centro de zona e os municípios subordinados. O questionamento básico era aonde eram procurados esses bens e serviços.

Em decorrência desses pressupostos e também da metodologia considerada, existem algumas restrições, apontadas no próprio trabalho,<sup>13</sup> relativas à intensidade das ligações entre as cidades. Ou seja, importava mais

12 Devo esta observação a Roberto Lobato Correa.

13 IBGE (1990), p. 21.

a existência de uma determinada ligação que a sua intensidade e/ou qualidade.

Dessa forma, cidades com a mesma hierarquia funcional não terão ligações de interdependência com a mesma intensidade. Isso se deve a vários fatores, que como os seus próprios autores dizem, apenas estudos específicos podem detectar. Essa diferenciação é grande, tornando-se ainda maior, como constatado no trabalho, entre os centros do nível sub-regional.

Para trabalhos que considerem a divisão espacial do trabalho, o mais importante não é a cidade apenas como lugar de oferta de bens e serviços. Ela interessa em grande parte, também, como centro produtor. Assim as interdependências que se busca tendem muito mais a serem encaradas como interdependências de caráter econômico-funcional, isto é, ao se considerar uma cidade como Baurú, o embasamento teórico utilizado tende a considerar o funcionamento da sua economia em moldes semelhantes ao da Teoria da Base de Exportações. Assim Baurú não é grande em função do que oferece para comercialização à sua área de influência imediata, mas sim, em função do que “exporta” e da magnitude do seu “mercado interno”.

Dessa forma, se Baurú mantém relações de interdependência com, por exemplo, 11 (onze) cidades mas com apenas uma delas ocorre 90% dessa interação, a única ligação de interesse será essa, enquanto que para os trabalhos que consideram a hierarquia funcional interessam todas as 11 (onze).

Os resultados para o Sul do país apontam para um território dominado por Curitiba, outro por Porto Alegre e áreas polarizadas por ambas as metrópoles.

De qualquer forma esta divisão do território pode ter utilidade nos estudos da divisão espacial do trabalho no Brasil. Pelo menos como ponto de partida ou subsidiando outras divisões. Uma das suas vantagens sobre as anteriores é que ela não está restrita às unidades da Federação, assim a região de influência de uma cidade pode extrapolar o estado em que ela se situa.

Existem notícias de que este trabalho está sendo reformulado pelo IBGE, tendo como ano de referência 1993, com dados coletados em 2106 municípios e considerando 46 (quarenta e seis) bens e serviços. Número inferior ao considerado no trabalho de 1987. Apesar da metodologia específica ainda não estar divulgada tudo leva a crer que as suas bases teóricas e os principais procedimentos metodológicos serão mantidos.<sup>14</sup>

14 Segundo o folheto *Regiões de Influência das Cidades: quem é quem nas cidades brasileiras*, elaborado pela equipe técnica do REGIC-IBGE, GIS BRASIL 94.

## Escalas De Urbanização

Esta divisão feita por DAVIDOVICH foi publicada em 1978 e utilizou dados dos censos de 1970. É um esforço, dentro da perspectiva da divisão espacial do trabalho, de elaborar conceitos que permitam analisá-la a partir da interdependência presente no sistema urbano brasileiro. Interdependência que vai além das preconizadas na teoria da centralidade na medida em que também, e principalmente, considera as cidades na perspectiva da produção.<sup>15</sup>

Segundo DAVIDOVICH, as “...*Escalas de urbanização podem ser assumidas como expressão espacial diferente das diferentes dimensões do processo de urbanização do país. ... Assume-se que, no sistema urbano, coexistem centros com diferentes papéis, papéis esses que estão ligados à estrutura da produção, experiência histórica, posição face aos meios de circulação, ao impacto das economias metropolitanas.*”<sup>16</sup> Na sua opinião as quatro principais escalas da urbanização brasileira são: escala de Metropolização, escala de Tangenciamento à Metropolização, escala das Funções Regionais, escala da Fronteira de Recursos.

Na escala de Metropolização estão as áreas mais diretamente afetadas pela economia urbano-industrial. Envolvem praticamente todas as áreas metropolitanas e os trechos que lhes são contíguos. Abrigavam quase 60% da população urbana e a maior parte, cerca de 75% em 1970, do Valor da Transformação Industrial (VTI) do país.

Na escala de Tangenciamento à Metropolização encontram-se aqueles centros numa posição intermediária no que se refere a seus contatos com a economia industrial e à manutenção de Funções regionais tradicionais. Pertencem a ela cidades como Ribeirão Preto, Araraquara, Caxias do Sul, Joinville, Ponta Grossa, Paranaguá.

Na escala das Funções Regionais estão aqueles centros que desempenham uma função mais comercial e de prestação de serviços regionais. Dadas suas características primordialmente mercantis, eles apresentam interações qualitativamente diferentes daqueles centros mais diretamente envolvidos com a economia industrial. Encontram-se nessa categoria cidades como Bagé, Uruguaiana, Londrina, Maringá, Marília, Araçatuba, Montes Claros, Governador Valadares, Jequié, Mossoró, Sobral, Campo Grande, Cuiabá, etc.

Na escala da Fronteira de Recursos, geralmente distantes das áreas metropolitanas, estão aqueles centros ainda em vias de consolidação, seja

15 Uma análise mais detalhada desse trabalho pode ser encontrada em ROLIM (1990).

16 DAVIDOVICH, F. R. (1978), p. 57.

em virtude de fundação recente ou de serem centros antigos que adquiriram novas Funções. Decorrem da necessidade de expansão da economia urbano-industrial na busca de matérias-primas, fontes de energia e terras férteis para a produção de alimentos e produtos agrícolas de exportação. A maior parte das cidades brasileiras está nessa escala. Elas podem vir a consolidar-se, como é o caso de Londrina, antiga Fronteira de Recursos que hoje encontra-se na escala de Funções Regionais. No entanto, caso essa consolidação seja frustrada, desaparecem ou tornam-se “cidades-fantasma”.

Embora a autora tenha delineado bem o conceito de *escala de urbanização*, a operacionalização e a classificação obtida não é muito clara. Ela deliberadamente assume que a análise feita baseou-se em indicadores simples e em conhecimento empírico.<sup>17</sup> Ela foi feita com base em parâmetros relativos ao tamanho urbano, à dinâmica populacional, às condições de renda e à posição na atividade industrial. Os dois últimos apenas para os centros com mais de 50.000 habitantes em 1970. Embora esse procedimento não traga maiores problemas para a análise, no que se refere à classificação das cidades nesta ou naquela escala, surgem alguns problemas na medida em que os critérios para a sua delimitação não estão claramente explicitados.

A *escala de Metropolização*, que em 1970 abrigava cerca de 60% da população urbana dos centros acima de 50.000 habitantes teve a sua delimitação baseada em um trabalho de Barat e Geiger.<sup>18</sup> O critério determinante, neste último trabalho, utilizava o tamanho da população para determinar o raio de alcance da influência metropolitana. Obtinha-se um raio de 200 quilômetros a partir do núcleo para São Paulo, entre 75 e 78 quilômetros para Porto Alegre, Salvador, Belém, Fortaleza e Curitiba. Extensões estas que correspondiam a grosso modo a uma isócrona de 2 horas. Essa escala abrangeu todas as áreas metropolitanas e a maior parte das aglomerações definidas em trabalho anterior.

A *escala de Tangenciamento à Metropolização* detinha em 1970, 8,9% da população urbana em centros maiores de 50.000 habitantes. Junto com a escala precedente isso significava cerca de 87% da população urbana considerada. Se para a Metropolização o critério classificatório está mais delineado, aqui ele não é revelado. Não obstante o critério teórico está bem trabalhado.

Realiza-se nelas um processo de “aproximação” das metrópoles ao mesmo tempo que ainda são mantidas funções regionais. O que as define são, na essência, as “...relações com a economia industrial e com o poder político a ela associado”<sup>19</sup> Esse contato, na opinião de DAVIDOVICH, pode

17 DAVIDOVICH, F. R. (1978) p. 58.

18 BARAT, J.; GEIGER, P. P. (1973)

19 DAVIDOVICH, F. R. (1978) p. 66.

referir-se à posição geográfica junto às periferias dos segmentos metropolitanos, por exemplo, Ponta Grossa; ao papel do empresariado local no desenvolvimento de indústrias de âmbito nacional, como em Blumenau e Joinville; à atuação do governo federal para a consolidação administrativa e/ou industrial, como em Manaus.

A *escala das Funções Regionais* abrigava cerca de 12% da população urbana considerada. Não está especificada a maneira de obtenção de uma listagem desses centros, no entanto, dadas as características da sua conceituação, eles devem ter sido extraídos da Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas.<sup>20</sup> Eles são centros com desempenho próximo àqueles classicamente preconizados na teoria da centralidade, desenvolvendo relações com caráter predominantemente comercial e de prestação de serviços. A atividade industrial quando aparece está ligada à agroindústria.

No que se refere ao crescimento urbano as variações são muito amplas e refletem, essencialmente, características específicas das regiões imediatas desses centros, tanto no que se refere às suas determinantes como às suas implicações.

Para a *escala da Fronteira de Recursos* foram considerados centros abaixo de 50 mil habitantes (com a exceção de Macapá) e acima de 5 mil habitantes em 1970. Também aqui o critério classificatório não está explicitado, sabe-se porém que o “*...denominador comum aos centros que integram essa escala do processo nacional de urbanização pode ser reconhecido no seu papel de apoio à interiorização do país, estimulada pela pressão para a obtenção de matérias-primas e para a produção de alimentos, a partir das concentrações urbanas e industriais, e do mercado externo*”.<sup>21</sup> Além disso, “*...nessa escala estão compreendidos tanto assentamentos urbanos novos que balizam o avanço pioneiro quanto localidades que já correspondem a estágios de evolução da retaguarda desse avanço, na medida da própria estruturação de suas bases econômicas.*”<sup>22</sup>

Essa é uma escala de difícil caracterização, pois, nela estão tanto centros integrantes das novas frentes de ocupação do país como centros de frentes mais antigas. Tanto centros de áreas já estabilizadas como centros de áreas ainda em fase de criação.

DAVIDOVICH trouxe uma grande contribuição ao debate relativo à urbanização brasileira ao trabalhar com o conceito de escalas de urbanização. Trata-se de um enfoque realmente bastante criativo. No entanto, se ela consegue apresentá-lo em termos teóricos de uma maneira bastante elaborada, o mesmo não acontece com os critérios para a classificação desses

20 IBGE. (1972).

21 DAVIDOVICH, F. R. (1978) p. 66.

22 *Idem*, p. 67.

centros. A metodologia que fundamentou essa classificação não está bem explicitada.

Ao que tudo indica, a classificação, foi elaborada com base no conhecimento empírico, implicitamente utilizando o volume da população urbana, o ritmo de crescimento da cidade e o nível de industrialização. A própria autora afirma isso, reconhecendo que está apresentando apenas uma proposta que deverá ser desenvolvida teórica e metodologicamente. No entanto essa classificação não decorre de simples empirismo. Ela é fruto do seu conhecimento acumulado e do acervo de trabalhos do IBGE nessa área. Conhecimento, criteriosamente produzido, acumulado ao longo do tempo e que manifesta-se de uma maneira implícita. Porém, o fato desses critérios não estarem explicitados torna muito difícil a tarefa de refazer o trabalho classificatório com base em informações mais atualizadas por outras pessoas que não a própria autora.

Os centros da escala de Metropolização, como já foi visto, seguiram critérios já definidos em trabalhos anteriores. Para os da escala de Tangenciamento os critérios já não são muito claros, embora pareça ter havido uma certa predominância daqueles com atividades industriais voltadas, com importância relativa mais elevada, para o mercado nacional. Não fica claro, porém, o que fazem nessa escala centros como Barbacena (MG), Poços de Caldas (MG) e Maceió (AL), por exemplo. Na escala das Funções Regionais a grande fonte parece ter sido a Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas. Os maiores problemas, no entanto, aparecem na escala da Fronteira de Recursos. Aqui existem cidades que inequivocamente estão enquadradas conceitualmente, como aquelas das atuais frentes pioneiras de ocupação do país, ou as das frentes mais antigas, caso da maior parte dos centros do norte do Paraná, mas também aparecem cidades consolidadas com mais de 200 anos de existência, como é o caso de Itapetininga (SP) e Ouro Preto (MG).

Mesmo com essas restrições a classificação final obtida é bastante adequada aos conceitos elaborados e mais ainda, como se verá, ela passa bastante bem por algumas análises estatística como se verá a seguir.

## **CEDEPLAR/IPEA/LEMOS<sup>23</sup>**

Este trabalho, convênio CEDEPLAR/IPEA/IPLAN, foi originalmente realizado em 1986 e posteriormente ampliado e aperfeiçoado por LEMOS (1991).<sup>24</sup> Trata-se de um trabalho extremamente criativo que,

23 Esta seção baseia-se parcialmente em ROLIM, C. F. C. (1993).

24 O trabalho original está em LEMOS, M. B. (1991), existe porém uma versão resumida, LEMOS, M. B. (1993).

partindo de uma base conceitual especificamente desenvolvida para captar o fluxo do capital no espaço, utiliza como unidade operacional as microrregiões homogêneas de 1968 e os Censos Econômicos de 1980. A metodologia utilizada apontou 44 microrregiões consideradas núcleos para o processo de regionalização. O resultado final é uma divisão com doze pólos industriais e vinte e cinco agrícolas, englobando 239 microrregiões.

Provavelmente é o trabalho onde a união do rigor teórico no enquadramento dos processos dentro do pensamento econômico com o rigor metodológico na construção dos critérios para o recorte territorial seja mais completo. Se a divisão social do trabalho é pressuposto das trocas e a divisão territorial do trabalho a sua espacialização, ao definir região pelo volume e natureza das trocas esse trabalho está, de fato, operacionalizando o conceito.<sup>25</sup>

### O embasamento teórico-metodológico

O autor parte de uma extrema simplificação do conceito de região e prioriza a interpretação dentro da vertente de análise do conceito de região polarizada. Novamente simplifica a conceituação e vai considerar como elemento definidor da região a intensificação das trocas internas, baseando-se em HOOVER e FISHER (1949), mas também guardando uma certa semelhança com LOSCH (1954) e VINING (1946). É uma conceituação de região dentro de uma perspectiva essencialmente econômica.

Dessa forma as variáveis importantes a serem consideradas são as trocas internas ( $Vi$ ) e as trocas externas ( $Ti$ ). Assim sendo a relação  $Vi/(Vi + Ti)$  tendendo para zero indicaria a proximidade da plena especialização enquanto que se ela tendesse para 1 (um) a plena “feudalização” estaria próxima. Em outras palavras quanto maior a participação das trocas externas maior a tendência à especialização e quanto maior a participação das trocas internas maior a tendência à auto-suficiência. Afirma-se que à medida em que um determinado ponto  $i$  é integrado à sociedade capitalista a relação tende a aumentar, indicando que aquele ponto está num processo de consolidação como região. E que por outro lado se essa tendência é frágil ou se reduz, indica que não tende a se consolidar como região, ou se já o for, tende a se fragmentar virando uma unidade especializada.

No entanto o crescimento dessa relação só irá ocorrer se a taxa de crescimento de  $Vi$  for maior que a de  $Ti$ , isto é se o crescimento das trocas internas for maior que o das externas. Esse crescimento mais que proporcional das trocas internas pressupõem uma diversificação das atividades internas, porém isso não é fundamentalmente necessário. A mesma estrutura

25 Agradeço a observação deste ponto a Liana Carleial.

produtiva pode ser mantida, crescendo apenas os volumes das trocas. Ou seja, ao invés de produzir e vender uma banana, um abacaxi e um abacate, totalizando 10 unidades monetárias, vende-se essas mesmas 10 unidades apenas com bananas.

Está implícito no texto que a integração ocorre na medida em que aumenta a participação das trocas externas, o que equivale a dizer que ela ocorre na medida em que se deixa de ser uma autarquia. Por outro lado a área se firma como região na medida em que aumenta a sua produção residencial.

Assim sendo há um certo paradoxo no argumento: para firmar-se como região ela deve aumentar suas trocas internas, no entanto dados os seus pressupostos teóricos (Teoria da Base de Exportação) isso somente será possível com o aumento das vendas externas!

Esse argumento só é compreensível dentro da seguinte perspectiva: para integrar-se, tem que vincular-se a mercados externos, para virar região tem que aumentar as trocas internas. No entanto, para que isso ocorra a taxa de crescimento interna tem que ser maior que a externa.

Além disso, considera-se como ponto de partida (histórico) uma situação em que o ponto *i* esteja sendo incorporado à economia nacional dentro do movimento de valorização do capital. Isso porque acredita-se ser essa situação mais adequada para analisar a regionalização brasileira.

Independente da discussão sobre a existência ou não do feudalismo no Brasil, é inegável que até recentemente (primeiras décadas do século XX) a economia brasileira caracterizava-se por um conjunto de áreas com um grande grau autárquico. Assim sendo considerar que o movimento de integração consiste na incorporação de áreas para as trocas externas é deixar de considerar a existência de uma atividade econômica prévia e as implicações decorrentes da sua transformação à nova ordem. Assim sendo o ponto de partida do autor para a elaboração da sua metodologia refere-se a uma situação relativamente recente da economia nacional.

Considerando a existência de vários pontos *i*, a possibilidade de agregá-los irá determinar a delimitação da região. Na medida em que forem sendo feitas essas agregações, parte do que era troca externa passa a ser troca interna e assim é construído o que o autor chama “índice de especialização”. Esse índice é a somatória das trocas internas entre os pontos agregados mais o acréscimo de trocas consideradas internas após a agregação, tudo isso dividido pela somatória das trocas internas mais a somatória das trocas externas para os pontos considerados.

O índice será aumentado por qualquer agregação feita desde que  $V_{k,r} > 0$ . Um aumento do índice de especialização decorre do aumento da parcela das trocas internas desse agregado e, para ser mantida a coerência

com os termos da relação  $Vi/Ti$  teria-se que dizer que esse índice é de autarquia ou então ele teria que ser lido de maneira invertida. Quando cresce a parcela das trocas internas ele cresce, enquanto que a idéia defendida nos parágrafos anteriores dizia que a especialização cresce com a tendência à redução das trocas internas comparativamente às externas.

Para o autor, já que qualquer agregação aumenta o índice, há que se considerar como relevante a “capacidade de salto” das trocas a partir de determinado nível de agregação. O nível de agregação importante para se definir região será aquele em que se dá um aumento proporcionalmente maior para as trocas internas, isto é, o nível que acrescenta mais às trocas internas.

Por critério semelhante obtém-se a regionalização.

A conclusão do argumento é a constatação de que o conceito de região, na perspectiva econômica, é bastante simples, necessitando apenas de um pressuposto básico: *o fluxo de troca de mercadoria no espaço*. Existe entretanto outro pressuposto que é básico para qualquer conceito de região e que inclusive foi utilizado pelo autor: *a contigüidade espacial*.

Ao relacionar a teoria da polarização com a regionalização, o autor enfatiza em primeiro lugar as atividades residenciais, como sendo primordialmente terciárias e enfatiza também um processo de polarização baseado nelas. Ou seja, dentre os vários processos polarizadores descritos por BOUDEVILLE (1972), ele enfatiza apenas um deles que é o da polarização pelos serviços.

Aqui cabem algumas observações. Em primeiro lugar só se pode considerar as atividades residenciais menos transportáveis, se forem privilegiadas apenas as relativas às atividades terciárias. Dessa forma o critério do autor acaba por favorecer-las e mais que uma polarização via trocas, ele capta uma polarização funcional.

Além disso essa concentração pode ser vista como indicador do mercado que esse ponto tem. Por outro lado o processo que explica essa concentração e o surgimento do terciário tem maior suporte na teoria da centralidade, em especial na de CHRISTALLER, quando diz que muitas vezes o serviço do mesmo nível apresentado no lugar central inibe o seu surgimento mesmo naqueles lugares de ordem inferior que tem um mercado para ofertá-lo.

O autor entroniza o terciário como determinante na indicação do processo de polarização. Isso porque sendo o terciário simultaneamente produzido e consumido, ele é um dos melhores representantes das atividades residenciais. A sua concentração possibilita o surgimento de economias de aglomeração que por sua vez facilitarão o surgimento de novas atividades alterando a própria Base de Exportação. Dessa forma ele reinterpreta a noção

de pólo de crescimento considerando e reforçando o papel das atividades residenciais (com o predomínio das atividades terciárias, porém, reduzindo a importância direta das aglomerações industriais decorrentes da interdependência produtiva).

Na sua opinião pode-se prescindir dos conceitos de indústria motriz e indústria movida, sabidamente de difícil especificação. No entanto, surge logo a seguir uma dificuldade que é o tratamento do terciário de maneira diferenciada. Ao considerar que quanto maior o nível de agregação menor a sua importância e ao exemplificar com São Paulo, revela-se a dificuldade de tratar o fenômeno da polarização sem incorporar a chamada polarização técnica de BOUDEVILLE (1972).

O exemplo de São Paulo é a meu ver pouco feliz, pois esse é exatamente um caso onde a polarização pelo terciário vai muito além da periferia imediata. Tome-se, por exemplo, um esquema polarizador determinado pelas atividades bancárias. A cidade polariza a nível nacional a atividade de intermediação financeira, assim como é, ao mesmo tempo, um centro político importante, com vinculações que ultrapassam as determinadas apenas pelas relações econômicas. As atividades de um terciário local, “residencial”, realmente perderão importância à medida que aumente a distância, esse é o comportamento padrão dessas atividades, tal como descrito por CHRISTALLER (1966).

O que está sendo chamado de efeito polarizador direto versus um efeito indireto no processo de polarização pelo terciário, na realidade está camuflando a grande dificuldade teórica para a sua explicação, que consiste na passagem de um ordenamento baseado na distribuição de bens e serviços para aquele onde as relações interindustriais ganham predominância, em outras palavras, na dificuldade de explicar o processo de polarização com a presença da indústria.

Outro ponto a ser ressaltado é também a discussão conhecida como a função e o território (FRIEDMAN & WEBER, 1979). A polarização em determinada área decorre não apenas dos processos presentes mas também de uma herança histórica das várias formas pelas quais ela esteve integrada. Assim enquanto há um entorno territorial para a influência de um determinado centro que em grande parte é determinado por essa herança existe um outro, não necessariamente contíguo, cujas determinações decorrem das funcionalidades expressas pelo processo presente de integração que o universo do qual ele faz parte está vivendo.<sup>26</sup>

O autor considera a sua metodologia pouco eficiente para o nível macroespacial de desagregação porque quanto maior a agregação utilizada

26 Vide LU, M. [1983].

menor a importância relativa do terciário comparativamente às trocas de bens-mercadorias. A decorrência é que o nível de agregação deverá obedecer à uma restrição. Tal restrição específica que o valor das trocas internas deverá ser equivalente ao valor da “produção do terciário” e o valor das trocas externas deverá equiparar-se ao valor da produção de bens-mercadorias.

O índice de especialização passa agora a ser substituído por um índice de terciarização dado pela relação entre o valor da produção das atividades “residenciais” (terciário) e o da produção da base de Exportação (bens-mercadorias)

Apesar de toda a engenhosidade para a passagem do índice de especialização para o índice de terciarização é exatamente na sua aplicação que começam a surgir os problemas. Ao tratar como exceção determinados casos pode-se estar esquecendo o que é essencial.

Essas complicações operacionais decorrem de questões teóricas pendentes. Os exemplos citados, Jundiaí, Governador Valadares e Franca são realmente típicos. Em Valadares ocorre o caso clássico de uma polarização nos moldes da teoria da centralidade. Jundiaí e Franca são situações mais complicadas onde a pobreza da nossa ciência se revela mais intensamente. Jundiaí está dentro da área de expansão imediata da Região Metropolitana de São Paulo, dentro do seu campo urbano, onde fica difícil separar o que é terciário local daquilo que pode ser visto como a sua atuação indireta (AZZONI, 1985). Este é um bom exemplo das dificuldades teóricas a serem superadas que tenho apontado, ou seja, a passagem de um esquema de polarização clássico baseado no terciário para uma situação onde a atividade industrial é a predominante. Essa é mais uma das razões pelas quais a teoria da centralidade (tanto a versão de LOSCH como a de CHRISTALLER) apresenta dificuldades para trabalhos empíricos de regionalização.

Franca que, embora polarizada por Ribeirão Preto, tem vínculações diretas com a região metropolitana de São Paulo decorrentes de um base de Exportação de caráter nacional é um outro exemplo da discrepância entre território e função já referida. Ainda mantém vínculos em um âmbito local, enquanto desenvolve uma dinâmica ditada no contexto nacional. Processos semelhantes vivem algumas cidades de Santa Catarina como Joinville e Blumenau.

Se por um lado o realce das atividades terciárias no processo de polarização apresenta muitas vantagens para o trabalho a contrapartida são as armadilhas que se colocam para o autor. Não se consegue resolver as questões da polarização sem a incorporação enfática da polarização técnica. Além disso, a questão território e função, permanece como uma dificuldade adicional a qualquer esforço de regionalização.

## Critérios de operacionalização

O primeiro exercício de regionalização, feito em bases especulativas, como diz o autor, considera que as trocas internas de cada unidade (seu principal definidor de região) seriam compostas não apenas por bens-mercadorias mas também por algumas atividades terciárias. Em sua opinião esse nível poderia ser captado pelo índice de terciarização se este fosse melhor desenvolvido.

A observação que cabe nesta passagem é a de que o índice, como foi construído, considerando valores da “produção do terciário” dificilmente conseguirá captar a importância de um porto marítimo ou de uma capital estadual dentro do processo de polarização.

Obter uma regionalização composta pela simples agregação de estados é pouco relevante para o atual estágio da análise regional no Brasil. Assim há que se concordar com o autor que o nível de desagregação a ser obtido deva ser um pouco abaixo do estadual e certamente acima do nível das microrregiões da FIBGE.

Esse nível, microrregional, passa a ser a unidade básica para a agregação. As razões apontadas para a sua utilização são bastante defensáveis e mais que isso adequadas, dada a simplificação dos cálculos, para uma metodologia ainda em desenvolvimento.

Os critérios para determinação dos pólos são decorrentes da construção de um quociente locacional,  $QL$ , a partir do índice de terciarização. São selecionáveis aqueles que obtém um  $QL$  acima de uma certa margem de segurança (cuja determinação não está explicitada), que implicou em considerar pólos as microrregiões com  $QL > 1.176$ . Os critérios adicionais implicaram em estabelecer índices relativos à produtividade e à escala das atividades comerciais, que por hipótese deveriam ser maiores nos pólos que nas demais microrregiões. Além disso existe um quarto critério que buscava captar algum efeito da aglomeração industrial, mas que não pode ser aplicado devido à omissão da informação censitária. Dessa forma acabaram por prevalecer critérios que privilegiaram a atividade terciária. É lamentável a impossibilidade de aplicação do quarto critério pois seria esse procedimento que traria alguma informação de um dos sub-processos de polarização extremamente importantes, aquele dado pela interdependência das atividades industriais.

Uma vez definidos os pólos, a próxima etapa foi a determinação dos seus entornos, isto é, a determinação das unidades regionais. O principal critério de agregação das microrregiões aos pólos consistiu em agregar a enésima microrregião desde que o seu índice de terciarização fosse menor ou igual que o índice médio resultante da agregação das  $n-1$  microrregiões

precedentes. Fica claro o que acontece às regiões quando elas são polarizadas, no entanto, não fica muito claro o que significa uma região isolada e menos ainda um enclave.

O segundo critério, o da variância, além de ser complexo como o autor salienta, traz implícito, ao optar pelo grupamento com menor variância uma tendência à homogeneidade que o texto vem se esforçando para descartar. Por outro lado a tentativa de substituí-lo por um índice “ideal”, como o do município de São Paulo, talvez tivesse maior sucesso se a referência fosse a região metropolitana de São Paulo.

O critério da malha viária realmente é determinante, no entanto haveria que se dar algum tipo de tratamento adicional a ele, pois nem sempre a existência dessa malha garante a polarização. Por exemplo, o sul do Estado de São Paulo possui malha viária de boa qualidade e em todas as direções, no entanto existem estudos que consideram aquela área a mais “isolada” do estado. Por outro lado a BR-116 no trecho entre Curitiba e São Paulo e a BR-101, no trecho entre Curitiba e Joinville, são estradas famosas pela precariedade, mesmo assim a polarização nessa área é intensa.

Finalmente, o quarto critério, o da ordem em que se procede a regionalização, não está muito claro. Não é evidente se a ordem: São Paulo, Rio de Janeiro, Centro-Sul, etc, foi determinada por procedimentos *ad-hoc* ou se ela decorre de uma hierarquização do índice de terciarização.

Não obstante esses problemas o trabalho é dos mais exitosos na recente literatura brasileira. Sofre, no entanto, de um problema adicional que lhe foi imposto pela reformulação das Microrregiões Homogêneas (sua unidade territorial básica). Caso ele venha a ser atualizado seus resultados apresentarão grandes problemas de comparabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que forem realizados estudos com estas divisões territoriais poderemos ter uma melhor avaliação das suas operacionalidades. Com relação às Escalas de Urbanização e a Regiões de Influência das Cidades, um pequeno exercício sugere a superioridade do primeiro.

Considerando-se uma série histórica de valores que indiquem o nível de atividade econômica em diversas áreas e supondo-se a interdependência entre elas, espera-se que aqueles centros pertencentes a uma mesma categoria tenham trajetórias cíclicas assemelhadas, na medida em que as categorias utilizadas captam com maior precisão a divisão espacial do trabalho subjacente. Em trabalho cujo objetivo era avaliar o impacto da

crise econômica dos anos oitenta no sistema urbano brasileiro<sup>27</sup> foi feito um exercício dentro dessa perspectiva.

Foram realizados testes com o coeficiente de concordância de KENDALL, K, objetivando avaliar o grau de similaridade entre as séries de Valor Adicionado para os diferentes grupos de cidades.<sup>28</sup> Inicialmente considerou-se os grupos de cidades de acordo com as escalas de urbanização. Em seguida foram agrupadas de acordo com a especialização agrícola ou industrial. Finalmente contrapondo os testes realizados em grupos formados a partir do critério das escalas com outros grupos estabelecidos de acordo com o critério das regiões de influência das cidades.

Em que pese o fato da classificação por hierarquia funcional considerar apenas municípios e não aglomerações, os testes mostram que existe muito pouca semelhança nas suas trajetórias cíclicas ao contrário do que acontece nos agrupamentos segundo as escalas de urbanização.

Já os resultados do trabalho de LEMOS para o Paraná estão coerentes com os de DAVIDOVICH. Apontam uma área mais restrita para o pólo industrial de Curitiba, de maneira diferente das Regiões de Influência. Esta por sua vez capta com precisão a disputa territorial entre Curitiba e Porto Alegre, no entanto, LEMOS a torna mais explícita.

LEMOS aponta maiores vinculações do pólo agrícola de Cascavel ao de Curitiba, comparativamente aos pólos agrícolas de Maringá e Londrina. Essa divisão está relativamente coerente com o que é apontado como as três frentes de ocupação do Paraná: a ocupação antiga a partir do litoral, a decorrente da expansão da cafeicultura paulista e a composta por migrantes gaúchos. Isso é coerente com análises que apontam a existência de um Paraná Sul e um Paraná Norte, porém é ainda mais ilustrativo do processo atual de um distanciamento acelerado entre um Paraná urbano, centrado no entorno da região metropolitana de Curitiba e um Paraná rural.<sup>29</sup>

As Regiões de Influência considera, por exemplo, Joinville e Pato Branco na mesma categoria: capitais regionais. LEMOS capta a diferença fundamental entre elas colocando-as respectivamente no circuito industrial e no agrícola. Esta maior precisão tem como contrapartida a menor abrangência.

Não é uma tarefa fácil apontar o melhor recorte territorial para estudar a divisão espacial do trabalho no Brasil. Como se sabe não há concepção teórica que aponte para um critério operacional isento de proble-

27 ROLIM, C. F. C. (1990).

28 Esse coeficiente serve para medir a correlação ordinal entre K variáveis, para N observações. No nosso caso para K cidades em N anos. O coeficiente mostra a correlação para um grupo de séries.

29 Vide ROLIM, C. F. C. (1987).

mas. Mesmo assim, cremos que os recortes mais promissores para a compreensão do fenômeno sejam o de DAVIDOVICH (1978) e o de LEMOS (1991).

Esses trabalhos, além de terem um embasamento teórico especificamente voltado para a concepção da divisão espacial do trabalho, desenvolveram metodologias específicas para a captação do fenômeno. O de DAVIDOVICH é mais feliz no enquadramento teórico da divisão do trabalho e urbanização, detecta uma trilha muito promissora. O de LEMOS tem uma base teórica muito sólida sobre os fatos econômicos, a sua metodologia operacional centra-se na resultante da divisão espacial do trabalho que são as trocas de mercadorias. Ambos desconsideram os limites impostos pelas divisões estaduais. O de DAVIDOVICH tem a vantagem adicional de estar liberto da camisa de força que é o conceito da contigüidade territorial, o que torna mais fácil compreender os vários papéis desempenhados pelos centros urbanos, tanto na sua face nacional como a local. Por outro lado o de LEMOS consegue a proeza de enquadrar teoricamente a divisão espacial do trabalho dentro da teoria econômica. Cremos que uma aproximação e aprofundamento dos dois trabalhos seria muito enriquecedora para a compreensão dos fenômenos em curso no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABLAS, L. A.Q. Desequilíbrios no Desenvolvimento Brasileiro in *1980: Os Desafios da Crise Econômica*. S.P., FIPE/USP. 1988.
- AZZONI, C. R. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. São Paulo, 1945 (Tese de Livre Docência) FEA/USP.
- BOUDEVILLE, J. R. Amenagement du Territoire et Polarisation. Paris: Mth.Génin, 1972.
- CARLEIAL, L. M. F. Observações Sobre a Concepção de Integração do Mercado de Trabalho no Brasil. Fortaleza: Texto p/Discussão n.78, UFC/CAEN. 1989.
- CORAGGIO, J. L. On Social Spaceness And The Concept of Region, Trab. apresentado no First World Regional Science Congress, Cambridge, Mass.mimeo. 1980.
- DAVIDOVICH, F. R. Escalas de Urbanização: uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia* IBGE, Rio de Janeiro, v. 40. n.1, p 51-82, jan./mar. 1978.
- DINIZ, C.C. ; LEMOS, M. B. Dinâmica Regional e Suas Perspectivas no Brasil in *Para a Década de 90:prioridades e perspectivas de políticas públicas*. v.3. IPEA/IPLAN Brasília, 1990. p.161-199.
- HOOVER, H. M. ; FISHER, J. L. Research in Regional Economic Growth. NBER 1949.
- IBGE. Divisão Regional em Microrregiões Homogêneas.Rio de Janeiro: 1968.
- \_\_\_\_\_. Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas.Rio de Janeiro: 1972.
- \_\_\_\_\_. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: 1987.
- \_\_\_\_\_. Divisão do Brasil em Mesoregiões e Microrregiões Geográficas.Rio de Janeiro: 1990.
- LEMOS, M. B. Duas Técnicas de Análise Regional Elaboradas a Partir de Categorias Espaciais: a regionalização e o método estrutural-diferencial. Belo Horizonte: 1991. Tese Prof. Titular, FACE/UFMG.

- LEMOS, M. B.(1993).O Problema da Regionalização: dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R. *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*, São Paulo: 1993. Ed.Hucitec/ANPUR.
- LOSCH, A. *The Economics of Location*. N.Haven, Yale University Press. 1954.
- LU, M. *Centralização, Concentração e Desenvolvimento Regional:mitos e paradigmas*. São Paulo, mimeo. 1983.
- OLIVEIRA, F. ; REISCHTUL, H. P. Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil In: OLIVEIRA, F. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Ed. Graal, Rio Janeiro, 1977. p.39-75.
- PADIZ, P. C. *Formação de Uma Economia Periférica: o caso paranaense*. São Paulo, 1970. Tese de Doutoramento, PUC, S.P.
- ROLIM, C. F. C. *Crise Econômica e Sistema Urbano: a trajetória espacial da crise brasileira do início dos anos oitenta*. São Paulo, 1990. Tese de Doutoramento, FEA/USP. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. Subsídios Para a Elaboração do Programa de Investimentos na Região Metropolitana de Curitiba. COMEC. 1987. 110 p.
- \_\_\_\_\_. Fóz do Iguaçu: ensaio interpretativo sobre a formação de um complexo turístico-exportador; Encontro Nacional da ANPUR (4.: 1991: Salvador). *Anais*. Salvador: 1991.
- \_\_\_\_\_. O Problema da Regionalização: uma réplica. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R. *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*, São Paulo, Ed.Hucitec/ANPUR. 1993.
- \_\_\_\_\_. CARLEIAL, L. M. ; SMITH, R. Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil: da forma à inquietação. In: CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. *Transformações na Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil*. Fortaleza/B.Horizonte, CAEN-CEDEPLAR. 1989. p.115-140
- SANTOS, M. *Espaço e Sociedade*. Petrópolis: Ed. Vozes. 1979.
- VINIG, R. The Region as a Concept in Business Cycle Analysis. *Econometrica*, v.14, July. 1946.

---

# O PAPEL DAS POLÍTICAS E DAS INSTITUIÇÕES NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO PARANÁ\*

Sieglinde Kindl da Cunha\*\*

O objetivo deste artigo é analisar o processo de formação da indústria do Paraná, destacando o papel da política de industrialização e das instituições de apoio ao desenvolvimento industrial.

O artigo enfoca três períodos da industrialização paranaense: o primeiro momento marcado pelo projeto “paranista” de industrialização, fruto de uma ideologia desenvolvimentista, que busca implantar no estado a infra-estrutura básica e um modelo industrial sustentado por pequenas empresas de capital local; um segundo momento que se caracteriza pela integração ao movimento de industrialização brasileiro, cuja dinâmica está baseada na implantação da grande indústria de capital internacional; e o terceiro período caracterizado pela implantação da indústria metal-mecânica e pelas indústrias dos segmentos de novas tecnologias, induzido por políticas de descentralização industrial em nível nacional e por políticas de atração do capital industrial em nível do governo estadual e dos governos municipais.

## A INDÚSTRIA PARANAENSE DOS ANOS 50

No final da década de 50, a economia paranaense era formada por dois núcleos com dinâmicas diferenciadas e desvinculados um do outro.

\* Este artigo é versão modificada do capítulo 3 da tese de doutorado: *Política Científica e Tecnológica: Novas Trajetórias Institucionais para o Estado do Paraná*. Apresentada ao IE/UNICAMP, em 1995.

\*\* Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Economia pela UNICAMP.

A economia cafeeira do Norte do Paraná, que se desenvolve integrada à economia paulista, nessa época já havia completado o seu processo de expansão no território paranaense. A produção de café no Paraná, embora tenha induzido a formação de uma agricultura diversificada, voltada à produção de alimentos visando abastecer as necessidades internas e inclusive gerando excedentes exportáveis, não foi capaz de criar um núcleo industrial como aconteceu no caso da economia de São Paulo, uma vez que a demanda de produtos industrializados já era satisfeita pela produção paulista.

Os núcleos de povoamento do Paraná Tradicional e do Sudoeste se caracterizavam pelo quase isolamento da economia de mercado nacional e a produção agrícola destinava-se basicamente ao autoconsumo, gerando marginalmente excedentes exportáveis para o mercado consumidor nacional. Sendo a base de sua atividade voltada para a extração com características predatórias (mate e madeira), as atividades industriais voltadas ao beneficiamento entravam em declínio e desapareciam à medida que se esgotavam as reservas naturais.

No final da década de 50, o Paraná, embora contasse com uma agricultura diversificada, encontrava dificuldade de expansão devido à falta de infra-estrutura que o integrasse ao mercado nacional. A indústria paranaense era incipiente e de pouca importância em nível nacional, pouco dinâmica e diversificada, voltada para o primeiro beneficiamento de produtos agrícolas e destinada basicamente para o abastecimento do mercado local.

Uma das principais causas desse marasmo é o isolamento da economia paranaense em relação ao núcleo capitalista nacional. O Paraná se encontrava extremamente carente de infra-estrutura, dada a precariedade de transportes e comunicações, a falta de energia elétrica, de armazéns e de silos, e o desaparelhamento dos portos. As consequências dessa situação refletiam-se nas dificuldades de escoamento da produção para o mercado consumidor nacional, além de se constituírem em verdadeiras barreiras e desestímulos à implantação da grande indústria, tomando qualquer tentativa sem perspectiva de integração com a indústria nacional.

A década de 60 se caracteriza pela abertura das economias regionais, resultante do processo de unificação da economia brasileira.

Assim, o processo de integração da economia paranaense ao núcleo capitalista da economia nacional estava centrado na concepção de um projeto desenvolvimentista para o Paraná, que tinha por objetivo, além do financiamento direto à indústria, o financiamento à implantação da infra-estrutura.

Na década de 60, implanta-se no Paraná a infra-estrutura básica, condição essencial para o crescimento da produção agrícola, para a entrada da indústria, e principalmente, para a integração ao mercado.

## O PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO

O Projeto Paranaense de Desenvolvimento foi elaborado por técnicos do Poder Executivo do governo do estado e apoiado por políticos envolvidos por uma ideologia desenvolvimentista. A estratégia de superação do atraso e da condição de “subordinação” da economia paranaense em relação ao pólo dinâmico de São Paulo foi idealizada através da definição de instrumentos de fomento e de apoio à industrialização e viabilizada por uma forte intervenção do governo do estado sobre as condições estruturais da economia.

### A Ideologia Do Projeto Desenvolvimentista

A concepção inicial do Projeto Desenvolvimentista do Paraná visava repetir, dentro das fronteiras do estado, o “processo de industrialização via substituição de importações”, seguindo o modelo que vinha se processando na economia brasileira desde 1930, e que se encontrava em sua fase final.

O projeto<sup>2</sup> incorpora uma ideologia desenvolvimentista, que enfoca o Estado do Paraná como uma unidade capaz de implantar um projeto próprio de desenvolvimento industrial. Em sua proposta inicial, apresenta-se uma visão “paranista” do desenvolvimento industrial, no qual se propõe desenvolver um modelo de substituição de importações dentro dos limites geográficos do estado.

O objetivo dessa proposta era evitar a evasão de renda nas relações de importações e exportações com o núcleo dinâmico da economia brasileira. Na análise dos técnicos e burocratas idealizadores do projeto, ocorria uma grande evasão da renda gerada pela agricultura paranaense nas relações de compra e venda com os estados industrializados (especialmente São Paulo).

1 Para uma análise mais detalhada da economia paranaense na década de 70, ver CUNHA, S. K. - *Formação da Indústria do Paraná*. Curitiba, nov. 1989. 39 p. mimeo.

2 Para uma avaliação detalhada do Projeto Paranaense de Desenvolvimento, ver AUGUSTO, M. H. O. - *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.

Plano de Desenvolvimento do Paraná, elaborado em 1963 pelo governo Nei Braga, explicita: “[...] dada a forte demanda de produtos industriais em razão do alto nível de renda *per capita* do Paraná e dada a proximidade do parque manufatureiro paulista, deverá orientar-se para a elaboração de produtos locais para substituir importações.”<sup>3</sup>

Na concepção do projeto, a superação da situação “periférica” do Paraná estava associada às possibilidades de industrialização. O desenvolvimento via industrialização, só se realizaria através da participação do aparelho do estado na promoção do desenvolvimento. Para tanto, o estado deveria cumprir duas funções básicas, a de tornar possível e mais rentável a atividade industrial, através da implantação da infra-estrutura básica e, ao mesmo tempo, criar mecanismos que permitissem o financiamento do capital industrial.

A intervenção do estado nas políticas de desenvolvimento industrial se pautaria na estruturação de um sistema de planejamento. Segundo o projeto, a atuação do Estado deveria se desenvolver em um plano mais técnico que político.

Dentro da visão “paranista” de desenvolvimento, os recursos de financiamento do capital industrial se destinariam basicamente ao pequeno capital de origem local. Esse critério foi obedecido nos primeiros anos de existência da CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná). Nas aplicações dos recursos do FDE (Fundo de Desenvolvimento Econômico) nos financiamentos ao capital industrial privilegiaram-se o capital paranaense e a pequena empresa. Até 1966, apenas sete empresas de capital não paranaense tinham sido financiadas pela CODEPAR<sup>4</sup> e 70% dos estabelecimentos financiados eram pequenos estabelecimentos industriais.

A prioridade ao financiamento às pequenas e médias indústrias, destinadas à produção de produtos para o consumo local, em substituição às importações de outros estados, era incompatível com o movimento da industrialização brasileira, liderada pelo grande capital multinacional. A integração da economia paranaense ao núcleo industrial nacional e a entrada do grande capital multinacional limitavam o poder de competição da pequena indústria de atendimento ao mercado local. Isso foi evidenciado, pelo grande número de falências das pequenas empresas financiadas durante os primeiros anos da CODEPAR. Essa prioridade foi completamente aban-

3 PARANÁ. Plano de Desenvolvimento do Paraná: Documento preliminar. Curitiba : SAGMACS, vol. 1. p. 28-29.

4 Dentro destas sete empresas destacam-se a STAM Metalúrgicos Paraná, fábrica de botijões de gás, cujo capital pertencia a um grupo paulista associado a industriais paranaenses; a SOCIL Pró-Pecuária, com matriz em São Paulo; e S/A Indústrias Matarazzo do Paraná.

donada a partir de 1968, uma vez que limitava o alcance de uma política efetiva de industrialização para o estado.

## Políticas E Instrumentos De Ação

O papel do governo do estado nos primeiros anos da década de 60 representou um marco fundamental para a implantação da indústria no Paraná. A concepção do projeto desenvolvimentista visava, além do financiamento direto ao setor industrial, o financiamento à implantação da infra-estrutura. Para tanto, foi instituído o FDE, sob a gestão da CODEPAR, criada em 1962.

O FDE foi instituído pela Lei 4529/62 e constituído inicialmente por um adicional restituível (empréstimo compulsório), equivalente a 1% sobre o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações). Pela lei, esses recursos seriam destinados à produção e à distribuição de energia elétrica, a investimentos do governo do estado e ao desenvolvimento industrial.

**Tabela 1 - DESTINO DO FDE, SEGUNDO A LEI 4592/62 (Em %)**

ANO	ENERGIA ELÉTRICA	INV. DO GOVERNO DO ESTADO	DESENV. AGRÍCOLA E INDUSTRIAL
1962	40	40	20
1963	40	40	20
1964	40	30	30
1965	40	30	30
1966	30	30	40

Fonte: Lei 4529/62.

O grande objetivo na implantação da CODEPAR foi o de criar uma estrutura de gestão do FDE, orientada por critérios técnicos que possibilitasse o desenvolvimento econômico do Paraná. Nesse sentido, o FDE constituiria um orçamento paralelo disponível para o Poder Executivo, para que este não sofresse interferência política do Legislativo. A destinação dos recursos de financiamento seria definida a partir de critérios técnicos e, para tanto, a CODEPAR passou a assumir a função de estudar a realidade paranaense, elaborando projetos específicos que orientariam sua ação.

A CODEPAR foi o instrumento criado para a implantação do Projeto Desenvolvimentista do Paraná e, portanto, deveria assumir o papel do sistema de planejamento do governo do estado na orientação da política de industrialização.

AUGUSTO<sup>5</sup> destaca que, para executar a função de coordenação da política econômica estadual, foram criadas na CODEPAR uma Assessoria de Planejamento, incumbida de realizar estudos, pesquisas, programas, projetos e planos relativos à economia estadual, além de trabalhos destinados ao governo do estado, e uma Assessoria de Estudos e Pesquisas, cuja função era de promover estudos que orientassem diretamente a atuação da Companhia. A primeira estava voltada para fora, isto é, atendia às reivindicações do governo estadual na definição da política industrial; a segunda, voltada para atender aos objetivos internos da CODEPAR, na definição dos critérios e prioridades setoriais de financiamento industrial.

A quase totalidade dos financiamentos ao setor privado industrial era proveniente dos recursos do FDE, e, portanto, os financiamentos eram determinados pelos critérios e prioridades definidos pela CODEPAR. Como não existia um outro órgão de planejamento junto ao Executivo, a CODEPAR foi a principal fornecedora de dados e informações para a definição da política industrial a ser seguida e o único instrumento de execução direta dessa política.

Para atingir o objetivo de desenvolvimento industrial, a CODEPAR assumiu a função de suplementação de recursos ao governo, para investimento em infra-estrutura de transporte e energia, cuja deficiência era considerada o maior entrave ao desenvolvimento da indústria local e à integração ao mercado nacional e internacional. A CODEPAR assumiu também a função de financiamento ao setor industrial, dentro de uma “ideologia paranista”, isto é, priorizando e incentivando o desenvolvimento do pequeno capital industrial local.

Através da CODEPAR, o Paraná viabiliza o financiamento público para implantação da infra-estrutura (rede rodoviária, ferroviária, energia elétrica, porto marítimo, saneamento), condição essencial para o escoamento da produção agrícola, para receber a indústria e integrar-se ao mercado nacional.

No primeiro período de existência da CODEPAR (1962-65), os recursos do FDE foram canalizados para a implantação de infra-estrutura, com ênfase para transporte e energia. A partir de 1966, a prioridade passa a ser o fomento à industrialização.

A partir de 1965, o projeto desenvolvimentista inicial passou por transformações, sendo aprovados financiamentos para grandes empreendimentos industriais e também, já em 1965, começam a ter importância os recursos do FINAME.

5 AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo Estatal e ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978, p. 152.

Essa nova fase distancia-se da concepção inicial do Projeto Paranaense de desenvolvimento. A partir de 1966, as fontes de financiamento da CODEPAR se diversificam e esta passa a atuar também como gerenciadora e repassadora de outros fundos de financiamento. Em 1968, a CODEPAR foi transformada em Banco de desenvolvimento (BADEP) e sua função passou a ser basicamente executiva, atuando como repassadora de recursos federais e, portanto, integrando-se a uma política de financiamento industrial concebida em nível federal.

## A Reformulação Do Projeto De Desenvolvimento Do Paraná E Integração Com A Política Nacional

À medida que a proposta inicial do Projeto Desenvolvimentista foi se formalizando, a política de desenvolvimento estadual, com base no paternalismo ao pequeno capital local, sofreu um impasse. A política de desenvolvimento industrial não poderia se sustentar com base no subsídio aos capitais paranaenses, dado que o momento da industrialização brasileira exigia que os instrumentos de desenvolvimento industrial em nível estadual se dirigissem pura e simplesmente ao capital sem privilegiar sua origem geográfica.

O grande capital multinacional, para a sua viabilização em termos de potencial de mercado, dependia da unificação das economias regionais. Dessa forma, não se podia pensar em industrializar o Paraná sustentando-se somente na pequena indústria de base regional. A reformulação do projeto era inevitável e a estratégia de financiamento industrial da CODEPAR já vinha sendo reformulada desde os primeiros anos de existência do FDE. Já, a partir de 1963, a maior parte dos recursos de financiamentos destinava-se a médias e grandes empresas.

**Tabela 2 - GRAU DE CONCENTRAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS CONTRATADOS PELA CODEPAR POR TAMANHO DOS ESTABELECIMENTOS - 1962-1965 (Em %)**

TAMANHO	1962		1963		1964		1965	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
Pequeno	87,5	71,7	69,7	25,5	67,8	13,8	59,4	5,4
Médio	12,5	28,3	30,3	74,5	27,2	46,0	26,6	23,6
Grande	-	-	-	5,0	40,2	14,0	71,0	-

Fonte: Relatórios da CODEPAR e do FDE e informações da *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Extraído de AUGUSTO, M. H. *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978. p. 99.

O Projeto de Lei 24/65 estabeleceu novas normas de financiamento junto à CODEPAR, aumentando os limites de financiamento por contrato e eliminando o artigo que proibia operar com empresas controladas por capital estrangeiro. A partir de 1965, começam a se evidenciar sinais de que o projeto inicial, que privilegiava os capitais locais e as pequenas e médias empresas, não era o caminho adequado ao desenvolvimento industrial.

A Reforma Tributária de 1966 limitou o poder dos estados quanto à tributação, negando-lhes o poder de criar empréstimos compulsórios ou aumentar as alíquotas de impostos (as alterações nas legislações dos impostos estaduais passam a ser atributo da União). Extinto o IVC, em 1967, a Lei Estadual nº 5463/66, que disciplinava a cobrança do ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias), não estabeleceu qualquer vinculação do FDE com o ICM. A partir de 1967, a receita do FDE passa a depender somente das transferências provenientes do Orçamento Geral do Estado, reduzindo-se acentuadamente.

**Tabela 3 - PARTICIPAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO FDE EM RELAÇÃO AO IVC E ICM**

ANO	%
1962	20,3
1963	19,5
1964	30,9
1965	30,6
1966	15,1
1967	11,1
1968	3,2
1969	0,9
1970	2,1

Fonte: AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978. 57p.

A partir de 1965, a CODEPAR passou também a atuar como repassadora dos recursos do FINAME, marcando o inicio de sua fase de intermediação na alocação dos financiamentos do governo federal.

Com a centralização do poder, dos recursos financeiros e da política econômica na esfera da união, os estados e municípios vão perdendo seu poder de decisão em termos de definição da política de desenvolvimento econômico e industrial em nível local. Em 1968, quando a CODEPAR se transformou em BADEP, já estavam definidas as condições que delimitavam a sua autonomia política e financeira.

## O Aparato Institucional Estadual

O BADEP nasceu como repassador de recursos de fundos de financiamentos definidos em nível federal, o que delimitou sua autonomia em termos de política industrial.

A redução dos recursos destinados ao FDE restringiu a autonomia do BADEP em termos de financiamento de novos investimentos, na medida em que o Banco cumpriu o papel de repassador de recursos federais, delimitando sua função normativa e de elaboradora de política econômica.

O papel normativo e de agência central de planejamento do governo do estado, bem como a sua função de analisar e diagnosticar a economia paranaense passaram a ser exercidos por outros órgãos estaduais. A função de planejamento passou a ser exercida pela Coordenação de Planejamento Estadual, posteriormente transformada em Secretaria de Estado do Planejamento, e a função de análise e diagnóstico da economia paranaense passou a ser executada pelo IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

**Tabela 4 - FONTES DE RECURSOS DO BADEP - 1968 - 1974 (Em %)**

ANO	RECURSOS PRÓPRIOS	FDE	REPASSES	TOTAL
1968	29,9	31,7	38,4	100
1969	20,0	20,0	60,0	100
1970	33,6	18,4	48,0	100
1971	39,6	13,1	47,3	100
1972	22,1	11,2	66,7	100
1973	18,9	6,1	75,0	100
1974	7,6	7,4	85,0	100

Fonte: Relatórios do BADEP. Extraído de "Estudos para uma Política de Desenvolvimento Industrial do Paraná, v.3. Instrumentos Estaduais de Apoio à Indústria. Curitiba nov. 1981. p.58.

O BADEP se transformou em órgão executor de políticas econômicas definidas no âmbito do governo federal e do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), como também passou a ser o órgão executor de políticas derivadas de outras instituições estaduais.

Na década de 70, o BRDE<sup>6</sup> (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul) começou a ganhar peso como agente financeiro do desenvolvimento industrial do Paraná, embora o volume de recursos destinados ao setor industrial, movimentado pelo BRDE, tenha sido bastante inferior ao do BADEP.

Ainda que sem autonomia financeira e sem a função de agente normativo na definição dos rumos da industrialização do Paraná, o BADEP vai desempenhar um importante papel como captador de recursos federais e como financiador da nova indústria que se instala no Paraná ao longo do ciclo expansivo de 1968-73. O projeto “paranista” de desenvolvimento industrial foi substituído por nova concepção, na qual a complementariedade e a integração do Paraná à economia nacional foram os elementos dinamizadores desse crescimento.

Ao se transformar em Banco de Desenvolvimento, o BADEP carregou toda a experiência acumulada pela CODEPAR, tanto em termos de captação e gerenciamento de recursos de financiamento, como na função de principal agência financeira do estado na promoção do desenvolvimento industrial.

Esse novo ideário de desenvolvimento industrial para o Paraná ocorreu justamente no auge do movimento expansivo da economia brasileira. Num momento de grande expansão da economia brasileira, o Paraná se abre para receber a grande indústria, tendo a seu favor a infra-estrutura de energia e transporte criada pela CODEPAR na década de 60, um acelerado processo de modernização da agricultura, além de instituições sólidas de financiamento industrial.

## A RESPOSTA DO PARANÁ À POLÍTICA ECONÔMICA NACIONAL

A partir da segunda metade da década de 60, desenvolveu-se, em nível nacional, um projeto político de reformas estruturais que visava eliminar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. A Reforma Tributária e o lançamento de Títulos da Dívida Pública dotaram o setor público de fontes de financiamento para fazer frente às necessidades de investimento do setor público e incentivar a retomada do crescimento.

6 Criado em junho de 1961, o BRDE teve sua atuação muito mais voltada ao atendimento do Rio Grande do Sul. Sua atuação no Paraná foi praticamente inexpressiva durante a década de 60. Somente a partir de 1967, quando começa a operar com os fundos federais do FIPEME, FINAME, FUNDECE etc., é que o BRDE passa a ter algum significado em termos de financiamento ao setor industrial do Paraná.

A Reforma Financeira, a Reforma Bancária e a criação do Sistema Financeiro da Habitação, através do BNH, reorganizaram o financiamento ao setor privado, através de pacotes destinados às indústrias de bens de consumo duráveis e à construção civil.

A política de crédito fortaleceu e incentivou a agricultura, principalmente a de exportação, visando criar divisas para a importação<sup>10</sup> de bens de produção e bens intermediários, necessários ao novo pacote de investimentos. A liberação de um volume extraordinário de crédito favoreceu a modernização da agricultura, abrindo um mercado potencial para a dinamização da agroindústria, tanto nos segmentos de beneficiamento como na dinamização da indústria de máquinas e implementos e insumos agrícolas.

Para dar suporte ao novo ciclo de expansão, passou a ter papel fundamental a política de incentivo ao capital industrial e às exportações, além do comprometimento de uma parcela considerável da receita pública com investimentos na infra-estrutura e no financiamento ao desenvolvimento.

A Reforma Tributária e Financeira impôs uma notável centralização de poder e dos recursos no âmbito do governo federal. Na década de 70, ocorreu perda do poder de decisão e de gestão das instituições regionais de desenvolvimento, que passaram simplesmente a coordenar e executar as medidas de política definidas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério do Interior.

A perda de autonomia na definição dos rumos da industrialização não implicou redução no ritmo de crescimento da economia paranaense. Ao contrário, ao se integrar ao movimento expansivo da economia nacional, o Paraná se beneficiou da política de crédito agrícola, da expansão dos fundos de financiamento no capital industrial, centralizados pelo BNDE, e da política de crédito à exportação, através do FMEX e CACEX.

A política de crédito à agricultura e às exportações, as condições internacionais e as condições internas favoráveis estimularam a expansão da soja e do trigo no Paraná. Essas duas culturas vieram embutidas em um pacote tecnológico que se refletia em um acelerado processo de modernização da agricultura paranaense, induzindo o crescimento das indústrias de beneficiamento de soja e as indústrias fornecedoras de insumos, máquinas e implementos à agricultura.

Portanto, no início da década de 70, a soja se transformou no vetor de penetração do capital na agricultura, com importantes modificações nas relações agricultura/indústria.

Seguindo o caminho da expansão da soja, instalou-se no Paraná um pólo de beneficiamento de óleos vegetais. Essa nova indústria apresentou uma estrutura muito diferenciada daquela existente anteriormente no Paraná.

Instalou-se uma agroindústria com base no grande capital multinacional, voltada para o mercado nacional e internacional.

O aumento da massa de salário resultado do crescimento do emprego em nível nacional, e a política de incentivo às exportações ampliaram o potencial de mercado à agroindústria paranaense. A agroindústria do Estado muda estruturalmente com a entrada do grande capital multinacional. Embora convivendo com a pequena indústria de beneficiamento de produtos agrícolas, os segmentos que ganharam peso na estrutura do setor industrial e na pauta de exportação foram os de maior grau de elaboração de matérias-primas.

Apesar do rápido crescimento e das transformações estruturais da indústria, o período 1968-73 se caracterizou pela ausência da uma política local de desenvolvimento industrial. O crescimento e as transformações estruturais da indústria foram o resultado da capacidade de resposta da economia paranaense (principalmente a agricultura e agroindústria) aos estímulos provocados pelo crescimento da economia nacional e das políticas de crédito e incentivo à agricultura e exportação.

## Crescimento E Transformações Estruturais

O movimento de expansão da economia brasileira no período 1968-73, aliado ao movimento interno da economia paranaense, através do projeto desenvolvimentista voltado para a implantação da infra-estrutura básica e para a industrialização, deram as bases para o dinamismo da indústria paranaense, possibilitadas pelas elevadas taxas de crescimento e pelas modificações na estrutura da indústria, além da expressiva modernização e diversificação da agricultura. Essas mudanças pressionaram alguns subsetores de serviços a se modernizarem e se diversificarem para apoiar os setores produtivos.<sup>7</sup>

A economia paranaense, na primeira metade da década de 70, apresentou um crescimento do PIB de 153%, superando os já elevados índices de crescimento da economia brasileira.

7 O desempenho da Economia Paranaense no período 1968-73 encontra-se analisado em CUNHA, S. K. A Crise da Economia Paranaense: Últimos Resultados das estimativas da Renda Interna e Índice de Produto Real. In: *Boletim de Análise Conjuntural - IPARDES*. Curitiba v. 6, n. 9, p. 1-3, set. 1985. A Economia Paranaense no período de 1968-75, também amplamente analisada em IPARDES - Análise da Renda Interna do Paraná. Curitiba, 1983. 121f.

Essa expansão ocorreu em todos os setores da economia estadual, com um crescimento de 185% no PIB da agricultura, 193% da indústria e 128% de serviços.

A participação no PIB brasileiro passou de 5,5% em 1970, para 7,1%, em 1975, com correspondentes aumentos na participação dos setores.

**Tabela 5 - EVOLUÇÃO DO PIB E PARTICIPAÇÃO DO PIB DO PARANÁ NO PIB DO BRASIL, SEGUNDO SETORES ECONÔMICOS - 1970-1975 (Em %)**

SETOR	EVOLUÇÃO		PARTICIPAÇÃO DO PIB PR/BR	
	Paraná	Brasil	1970	1975
Agricultura	185	92	12,3	16,9
Indústria	193	109	3,0	4,4
Serviços	128	75	5,5	6,1
TOTAL	153	87	5,5	7,1

Fonte: FIBGE, IPARDES

Esse dinamismo não se comprehende somente pelos índices de crescimento, mas principalmente pelas transformações ocorridas na agricultura e indústria, além das transformações nos serviços de apoio aos setores produtivos.

A agricultura paranaense reagiu positivamente aos estímulos da política agrícola em nível federal, e o PIB quase triplicou no período 1970-75.

O incentivo às exportações, via crédito subsidiado, e as condições favoráveis de preços no mercado internacional, permitiram que no Paraná a soja ganhasse representatividade na pauta de produtos agrícolas. Isso foi possível graças à política agrícola que induziu a utilização de um pacote tecnológico, transformando significativamente a estrutura de produção. Com a soja, apareceu o trigo, que possibilitou melhor aproveitamento e utilização do solo, devido ao sistema de rotação de culturas, proporcionando maior produtividade e renda à agricultura.

O crescimento da indústria foi excepcionalmente elevado, mesmo quando comparado com os elevados índices de crescimento da economia brasileira.

Embora não houvesse uma estratégia específica de política industrial em nível nacional, as reformas estruturais do período anterior, aliadas ao forte movimento de internacionalização do capital em nível mundial, constituíram as bases para o financiamento de um novo bloco de inversões, liderado pela indústria de bens de consumo duráveis.

O aumento da massa de salários deu um novo impulso à indústria de bens de consumo assalariado, e o Paraná se beneficiou desse processo, dado que sua estrutura produtiva era basicamente agroindustrial.

O dinamismo da agricultura paranaense, a política de industrialização adotada pelo governo estadual através do projeto desenvolvimentista, e o crescimento da demanda de bens de consumo assalariado impulsionaram o estabelecimento de vários setores industriais, mas sem dúvida, os segmentos que tiveram maior impulso no início dos anos 70 foram os agroindustriais. Nessas condições, as relações entre agricultura e indústria tenderam a se internalizar no Paraná. A integração agricultura-indústria ocorreu tanto a montante como a jusante da cadeia produtiva. Por um lado, desenvolveu-se um moderno setor industrial produtor de máquinas e equipamentos, defensivos, adubos químicos e rações; por outro, instalou-se um moderno parque de beneficiamento de produtos agropecuários.

A indústria se diversificou, direcionando-se para produtos de maior grau de elaboração e ampliando as relações intersetoriais e interindustriais. A agroindústria, que se caracterizava pela pequena indústria de capital local, reduzidas escalas de produção, tecnologia rudimentar e abastecimento exclusivo ao mercado local, transformou-se. Implantou-se a grande empresa moderna, com ampla escala de produção e elevados níveis de produtividade, ou seja, conformou-se uma estrutura industrial tipicamente oligopolizada.<sup>8</sup>

A entrada do grande capital estava associada ao movimento de transnacionalização do capital, quando o capital estrangeiro se instalou nos gêneros mais dinâmicos e nos ramos que implicavam maior grau de elaboração. Essa nova indústria passou a concorrer no mercado nacional e internacional.

Um pequeno número de empresas foi responsável por grande parte do valor agregado de cada grupo industrial; mesmo nos grupos de indústria em que predominavam pequenas e médias empresas (beneficiamento de café, cereais e afins, abate de animais, desdobramento de madeiras), poucas empresas passam a responder pela maior parcela do produto industrial.

O processo de diversificação ocorreu intragênero industrial, uma vez que os principais gêneros da indústria (produtos alimentares, madeira, têxtil, química, minerais não-metálicos, papel e papelão), que representavam 75% do Produto Industrial em 1970, mantiveram essa participação em 1975. O gênero química, que ganhou participação nesse período, teve seu crescimento sustentado pela implantação de grandes plantas industriais de beneficiamento de óleos vegetais.

8 IPARDES. *Paraná: Economia e Sociedade*. Curitiba, 1982. 72p.

**Tabela 6 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS GRANDES EMPRESAS DO PARANÁ NO VALOR AGREGADO (VA) DE GRUPOS INDUSTRIAS - 1975**

GRUPO INDUSTRIAL	Nº TOTAL DE EMPRESAS DO GRUPO	Nº DE GRANDES EMPRESAS	% DAS GRANDES EMPRESAS NÓVA
Beneficiamento de Café, Cereais e Prod. Afins	1.204	6	28,42
Fábricação de Açúcar	4	1	72,16
Abate de animais	120	2	40,20
Café Solúvel	2	2	100,00
Rações balanceadas e Alim. Preparados para Animais	19	3	66,47
Moagem de Trigo	44	1	50,43
Prep. de Leite e Fab. de Laticínios	37	3	62,16
Beneficiamentos de Fibras Têxteis	36	4	38,47,
Desdoblamento de Madeira	1.413	31	40,85
Prod. de Madeiras Compens. Aglomeradas e Prensada	691	2	27,44
Papel e Celulose	17	1	61,10

Fonte: IPARDES. Subsídios ao diagnóstico sócio-econômico do Paraná: indústria, 2º fasc. Curitiba, 1978. 172p.

Apesar de a estrutura industrial permanecer especializada no processamento de produtos agrícolas, surgiram, nessa época, algumas plantas industriais do segmento metal-mecânico, especialmente a indústria de tratores e implementos agrícolas, que tiveram como fator de expansão o crescimento da produção de soja e a indústria de materiais elétricos, que se instalou no Paraná no final da década de 60, para atender à crescente demanda do setor de geração e distribuição de energia elétrica.

Como decorrência da própria concentração da produção industrial, ocorreu uma progressiva concentração espacial. Com a instalação da grande empresa, a produção se concentrou em poucas plantas industriais e, consequentemente, em poucas cidades.

As transformações ocorridas na estrutura dos setores produtivos, tais como modernização da agricultura, diversificação e concentração espacial da indústria, provocaram um acelerado processo de urbanização, bem como efeitos multiplicadores sobre o crescimento de determinados segmentos do setor terciário no Paraná.

**Tabela 7 - DISTRIBUIÇÃO DO PIB, SEGUNDO GÊNERO DA INDÚSTRIA DO PARANÁ -1970-1975 (Em %)**

GÊNERO	1970	1975
Minerais Não-Metálicos	7,2	8,2
Madeira	22,5	20,5
Papel e Papelão	5,2	5,0
Química	7,7	10,6
Têxtil	8,5	4,4
Produtos Alimentares	23,7	25,9
<b>TOTAL</b>	<b>74,8</b>	<b>74,6</b>

Fonte: IPARDES. *Produto Interno Bruto do Paraná 1970-87*. Curitiba, 1988.

A concentração espacial da produção e da população passou a gerar pressões sobre os centros urbanos para o fornecimento de infra-estrutura urbana (habitação e transporte), para o atendimento às necessidades sociais (educação, saúde, lazer) e para o aparecimento, expansão e modernização dos serviços de apoio aos setores produtivos (serviços comerciais, financeiros, transporte, comunicação e armazenagem).

As peculiaridades do crescimento e as modificações estruturais que ocorreram na economia brasileira, no ciclo de expansão de 1968-73 se reproduziram no Paraná através da modernização da agricultura, da intensificação das relações agricultura/indústria, do crescimento e concentração industrial e do crescimento e modernização dos serviços de apoio aos setores produtivos. Esse crescimento não foi o resultado de nenhuma política deliberada de industrialização em nível local. Ao contrário, a economia paranaense cresceu a reboque do ciclo de expansão da economia brasileira, e isto só foi possível pelo fato de a economia do Paraná estar inserida e integrada à dinâmica nacional.

Esse período se caracterizou pela total ausência de uma política industrial local, dado que se eliminou o principal instrumento de promoção industrial, criado na década anterior. Ou seja, o FDE passou a ser apenas um dos fundos de financiamento do capital industrial. As principais fontes de recursos foram provenientes dos fundos de financiamento do BNDE. O BADEP tornou-se um mero repassador desses recursos, sem qualquer capacidade de gerência sobre os critérios de sua alocação.

## INVESTIMENTOS ESTATAIS, DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E AS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE INDÚSTRIAS PARA O PARANÁ

Na segunda metade da década de 70, a economia brasileira já apresentava sinais de desaquecimento, enquanto a economia paranaense, principalmente no que se refere ao setor industrial, manteve um acelerado ritmo de expansão.

O crescimento e a diversificação da indústria do Paraná foram o resultado da conjugação de: a) políticas industriais em nível nacional, tais como os investimentos estatais do II PND, a política de compras das empresas estatais e a política de descentralização do capital industrial nacional; b) políticas locais de apoio e atração do capital industrial, tais como a criação da Cidade Industrial de Curitiba - CIC e os *lobbies* de políticos paranaenses junto à burocracia estatal federal; c) das próprias condições internas favoráveis ao desenvolvimento do capital industrial.

### O Papel Indutor dos Programas de Investimento do II PND

Os investimentos do setor produtivo estatal decorrentes da implantação dos programas do II PND tiveram um forte impacto dinamizador sobre a estrutura industrial do Estado do Paraná. Nesse período, elevou-se a taxa de investimento do setor produtivo estatal no Paraná, com o

ação da Refinaria da Petrobrás, em 1977, os investimentos realizados na Usina de Itaipu e outros realizados nos setores de energia elétrica e de comunicações. O poder de compra proveniente dos investimentos realizados pelo setor público atuou nesse período como um forte elemento de atração de indústrias fornecedoras, principalmente do setor de material elétrico e de comunicações e da indústria mecânica. O crescimento do poder de compra do estado, aliado à infra-estrutura, incentivos e subsídios e financiamentos disponíveis a indústrias que se instalassem na CIC, gerou um expressivo efeito dinamizador pela via da geração da demanda interindustrial.

O impacto do início de operação da Refinaria da PETROBRÁS no produto industrial paranaense foi extremamente significativo, compondo cerca de 20% do Produto da Indústria do Paraná.<sup>9</sup>

A construção da barragem da Usina de Itaipu tem efeito dinamizador sobre o crescimento da indústria de construção civil, que cresceu à taxa média de 22% ao ano, no período de 1975-79. O crescimento da indústria de construção civil dinamizou alguns segmentos da indústria a ela

9 IPARDES. Paraná: Economia e Sociedade. Curitiba, 1981. p. 44.

vinculados, tais como a indústria de cimento, de estruturas metálicas e madeira.

A política de investimentos do II PND em energia elétrica e telecomunicações se refletiu no Paraná através do crescimento da taxa de investimento na COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica, e da TELEPAR - Companhia Paranaense de Telecomunicações. A taxa de crescimento dessas duas empresas públicas impuseram um ritmo de expansão superior a 14% ao subsetor de serviços industriais de utilidade pública. O crescimento do poder de compra das empresas públicas induziu a ampliação das indústrias fornecedoras existentes no Estado e atraiu novos investimentos de empresas fornecedoras de equipamentos elétricos, eletromecânicos e eletrônicos para o Paraná.

Nesse período, instalaram-se no Estado algumas grandes empresas representantes dos segmentos de novas tecnologias industriais, que vieram para o Paraná a fim de atender principalmente à demanda local do setor de energia e telecomunicações. Dentre as empresas instaladas no Paraná a partir dos anos 70 destacam-se a EQUITEL, uma das maiores empresas nacionais produtoras de equipamentos para telecomunicações, a ALPS, produtora de componentes eletrônicos, a FURUKAWA, que produz cabos telefônicos para atender à demanda da TELEPAR, a SID informática, produtora de microcomputadores e equipamentos para automação bancária e comercial. Além dessas, ganham impulso algumas empresas já instaladas anteriormente, como a INEPAR, produtora de equipamentos elétricos, eletrônicos e eletromecânicos, destinados à geração, transmissão e aproveitamento de energia elétrica, e empresas de capital de origem paranaense, como a LAPSEN, que redireciona suas atividades para a produção de testes e exames de linhas telefônicas para o sistema TELEBRÁS, e a HARALD e BRASIL-SAT, cuja área de atuação está concentrada no segmento de antenas de transmissão e retransmissão para radar, comunicações terrestres e via satélite e fabricação de torres para as antenas.

## **A Política De Desconcentração Da Indústria Nacional**

O II PND manifestou preocupação com a concentração industrial e com os efeitos da industrialização sobre o meio ambiente e a qualidade de vida nas grandes aglomerações urbanas. Um dos objetivos explícitos da política industrial foi a redução das desigualdades regionais, com ênfase no direcionamento da localização da atividade produtiva do Sudeste para as demais regiões brasileiras.

A instituição responsável pela definição da Política Industrial do país era o Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE, embora ficasse a cargo do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) a regulamentação e a condução da política industrial. As atribuições específicas do CDI eram conduzir a política de desenvolvimento industrial, estabelecendo programas e condições para a sua implementação, e adotar as providências necessárias para compatibilizar as políticas regionais de desenvolvimento industrial com o Programa Nacional.

Entre os instrumentos de política econômica manipulados pelo CDI, em sua estratégia de incentivos para atender às prioridades setoriais e regionais, destacavam-se os incentivos fiscais à importação de bens de capital, para os quais não houvesse similar nacional, além do crédito do IPI ao comprador de equipamento nacional e a depreciação acelerada sobre bens de fabricação nacional, para efeito de apuração do Imposto de Renda. A aprovação dos projetos, a avaliação e pareceres sobre incentivos fiscais eram realizados pelo Grupo de Estudos e Projetos - GEP.

A preocupação do governo em estabelecer diretrizes para a desconcentração espacial da indústria somente vem adquirir contornos mais nítidos com a Resolução 14/77, do CDE. Dentre as principais diretrizes e prioridades destacam-se: fortalecimento dos pólos industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Sul do país; prioridade aos complexos industriais do Nordeste; desconcentração industrial do pólo de São Paulo no sentido Rio-São Paulo e interior; apoio aos distritos industriais dos governos estaduais; investimentos em colaboração com os estados, ministérios setoriais, BNH, BNDE em infra-estrutura nos complexos industriais integrados de interesse nacional em diferentes regiões; utilização de incentivos fiscais através do CDI, BNDE, BEFIEX, SUDENE, SUDAM, SUFRAMA e demais órgãos, como mecanismo para a execução da política de descentralização.

Também o BNDE passou a orientar suas ações de financiamento para o desenvolvimento regional, criando mecanismos e instrumentos de diferenciação regional, destacando-se dentre eles: taxas de juros diferenciadas por estado da federação, com taxas decrescentes segundo categorias de regiões; maior participação financeira nos investimentos financiados nas regiões prioritárias; remuneração diferenciada para os agentes financeiros que aplicam nas regiões prioritárias; financiamentos a programas de relevância regional; fortalecimento dos bancos estaduais de desenvolvimento; assistência e treinamento empresarial através do CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa).

A política de desconcentração industrial contou ainda com um importante instrumento, que foi a desconcentração dos investimentos governamentais em infra-estrutura econômica e do setor produtivo estatal.

Dessa forma, a avalanche de incentivos fiscais proporcionada pelos vários órgãos de desenvolvimento regional, os projetos aprovados pelo CDI, os financiamentos concedidos pelo BNDE, além da política deliberada de desconcentração dos investimentos governamentais, amenizaram a tendência histórica da concentração industrial em São Paulo. Os instrumentos da política de desconcentração industrial conseguem redirecionar espacialmente parte da atividade, em um momento de crescimento dos investimentos públicos e privados. Na realidade, o que ocorreu não foi um processo de relocalização das unidades produtivas já implantadas. Ao contrário a política de desconcentração industrial, através dos seus vários instrumentos, foi capaz de direcionar a localização dos novos investimentos.

A desarticulação entre as instituições que deliberavam sobre a matéria e o poder de pressão do empresariado paulista sobre o governo federal impediram o deslocamento de empresas da grande São Paulo para outras regiões ou estados; quando a relocalização ocorreu, estas se direcionaram para as maiores cidades do interior paulista.

A política de atração de novos investimentos pelas instituições encarregadas da promoção industrial do Estado se concentrou exatamente na brecha da capacidade de indução de novos investimentos, direcionando a capacidade de pressão junto às empresas multinacionais que demonstravam interesse de instalar plantas industriais no país. Esse foi um dos fatores que induziu algumas grandes empresas multinacionais a se instalarem na Cidade Industrial de Curitiba.

Portanto, o Paraná se beneficiou da política de desconcentração da atividade industrial em duas vertentes. A primeira, pelo lado da desconcentração dos investimentos públicos, com os investimentos na indústria petroquímica e nos setores de energia e de comunicações. A segunda direcionou-se para a atração do grande capital multinacional, que contou com a atuação de missões técnicas de representantes dos órgãos estaduais de promoção industrial, tais como BADEP, BRDE e burocratas ligados ao sistema de planejamento, que procuravam intervir junto ao grande capital multinacional visando influenciar sua capacidade de decisão locacional para realizar seus investimentos no Paraná.

## **Política De Atração Do Capital Industrial**

No período 1973-77, o ritmo de instalação de estabelecimentos industriais na CIC foi bastante acelerado. Implantaram-se 81 empresas e foram gerados 14.510 empregos diretos. A partir de 1977, devido à conjuntura desfavorável à realização de novos investimentos, esse ritmo cai signifi-

ficativamente. Entre 1978 e 1980, apenas 16 novas plantas se instalaram na CIC, gerando 608 empregos diretos.

**Tabela 8 - NÚMERO DE EMPRESAS, ÁREA CONSTRUÍDA E NÚMERO DE EMPREGOS GERADO NA CIC, 1973-80**

ANO	Nº DE EMPRESAS IMPLANTADAS	ÁREA CONSTRUÍDA EM M <sup>2</sup>	Nº DE EMPREGOS GERADOS
1973	10	142.623	5.839
1974	13	110.968	3.546
1975	12	39.510	1.474
1976	28	102.948	2.070
1977	18	79.342	1.581
1978	7	7.096	259
1979	8	32.142	320
1980	1	5.500	29

Fonte: CICS/A

Em 1979, a contribuição das empresas instaladas na CIC foi bastante significativa para o estado, gerando aproximadamente 10% do total do ICM arrecadado pela indústria do Paraná.

As maiores empresas instaladas na CIC são de capital estrangeiro e fazem parte dos novos setores intensivos em tecnologia ou em segmentos da indústria pesada, atuando no ramo de informática, na produção de produtos e componentes elétricos e eletrônicos destinados aos setores de energia elétrica e de comunicações, na produção de máquinas e equipamentos agrícolas e industriais e na produção de ônibus e caminhões. As empresas de capital nacional e paranaense estão, em sua maioria, voltadas para os ramos tradicionais e mais recentemente começam a se desenvolver alguns segmentos da indústria fornecedora. No caso da indústria tradicional, sua localização na CIC, foi consequência da transferência de plantas da zona urbana de Curitiba.

A instalação da Cidade Industrial ampliou as vantagens locacionais de Curitiba, uma vez que soma às vantagens próprias de aglomeração populacional e industrial os atrativos de uma área industrial com excelentes facilidades de acesso, bem planejada, com toda a infra-estrutura necessária para a instalação e operação de estabelecimentos industriais e disponibilidade de grandes áreas de terrenos a preços generosamente subsidiados.

A política de atração foi um elemento decisivo na instalação de uma série de plantas industriais. Segundo pesquisa realizada pelo IPARDES,<sup>10</sup> 34% das empresas que compuseram a amostra indicaram como fator determinante para a instalação de plantas industriais no Paraná, o apoio político e financeiro proporcionado pelo governo estadual. Foram citados ainda como fatores importantes na escolha da localização as condições de acesso (proximidade de porto, rodovias e posição geográfica), disponibilidade e baixo custo da mão-de-obra.

Nesse período, foi criado o Programa Especial de Fomento à Industrialização - PEFI, com o objetivo de dotar o Paraná de um instrumento adicional de atração de empresas industriais. O PEFI, contava com recursos do orçamento estadual e pretendia entrar na guerra dos benefícios fiscais e financeiros existentes entre os estados que desenvolviam uma política de industrialização.

O PEFI consistia num programa de financiamento ao capital de giro, através de uma dilatação subsidiada do pagamento devido de ICM por parte das empresas beneficiadas. Esse instrumento apresentava-se como um subsídio indiscriminado de atração industrial, não definindo setores que preferencialmente pudessem ser beneficiados dentro de uma política de industrialização para o Estado.

A ausência de uma política industrial para o Paraná transformou esse instrumento, em um benefício indiscriminado de atração ao capital, e que acabou sendo anulado pela guerra de benefícios fiscais que se travou entre os principais estados da federação.

## **Crescimento E Diversificação Da Indústria**

A economia paranaense, a partir de 1975-80, apresentou redução na taxa média anual de crescimento. Essa redução foi provocada pela queda no ritmo de expansão da agricultura, uma vez que a indústria apresentou uma taxa média anual de crescimento de 22% ao ano.

Se no Brasil os efeitos da desaceleração do ritmo de crescimento pesaram imediatamente sobre o setor industrial, no Paraná isso não se verificou com a mesma intensidade, uma vez que, no período 1975-77, o Produto Industrial cresceu a uma taxa média de 27% ao ano.

<sup>10</sup> IPARDES Estudos para uma política de desenvolvimento industrial do Paraná: Distribuição espacial da indústria paranaense, v. 4. Curitiba, 1981.

**Tabela 9 - EVOLUÇÃO, TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PIB E PARTICIPAÇÃO DO PIB DO PARANÁ NO BRASIL, SEGUNDO SETORES ECONÔMICOS, 1975-1980 (Em %)**

SETOR	EVOLUÇÃO	TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO		PARTICIPAÇÃO PR/BR
		1975	1980	
Agricultura	15,1	3,6	16,9	12,1
Indústria	264,3	22,1	4,4	4,7
Serviços	94,2	14,5	5,9	6,2
PIB total	84,5	13,3	7,1	6,7

FONTES: FIBGE, IPARDES

É justamente nesse período que começaram a operar algumas plantas industriais, passando a compor parcela significativa do Produto gerado pela indústria do Paraná.

Paralelamente ao rápido crescimento da indústria paranaense na segunda metade da década de 70, ocorreram transformações significativas em sua estrutura produtiva. É nesse período que se implantam alguns segmentos da indústria de bens intermediários e de bens de produção e alguns segmentos representantes dos novos paradigmas tecnológicos. Apesar de a maioria das empresas iniciarem suas atividades antes de 1980, essas só iriam maximizar seu potencial de produção ao longo dos anos 80. Isso ocorreu principalmente com as empresas de material de transporte, mecânica e de material elétrico e de comunicações.

Os gêneros tradicionais, como madeira e produtos alimentares, perderam participação na composição do Produto Industrial. A redução no ritmo de expansão da indústria de produtos alimentares ocorreu tanto pela queda na produção agrícola do Estado quanto pela redução nos níveis de emprego e salário no âmbito nacional.

O gênero química aumentou sua participação de 10,6% para 24,4% no período. A grande alteração na participação da química se deu em função da instalação da Refinaria da PETROBRÁS, que começou a operar já em 1977.

Apesar da implantação de empresas representantes dos setores pesados e dos segmentos de novas tecnologias, ainda no final da década de 70 os setores tradicionais da madeira, de produtos alimentares, da química e de papel e papelão continuavam sendo os mais importantes na composição da indústria paranaense. Entretanto, a estrutura intragênero passou por uma série de transformações, modernizando-se e direcionando-se para produtos que implicavam maior grau de elaboração.

**Tabela 10 - PARTICIPAÇÃO DE ALGUNS GÊNEROS NO PIB DA INDÚSTRIA DO PARANÁ, 1975-80 (Em %)**

GÊNERO	1975	1980
Mecânica	5,4	4,5
Material Elétrico e de Com.	1,3	3,6
Material de Transporte	2,1	2,1
Papel e Papelão	5,0	6,1
Madeira	20,5	15,1
Química	10,6	24,4
Produtos alimentares	25,9	16,6
Subtotal	70,8	72,4

Fonte: IPARDES.

O início de operação de empresas instaladas na CIC e da Refinaria da PETROBRÁS, amenizou os efeitos da desaceleração nos níveis de crescimento da atividade industrial. Se excluída a PETROBRÁS, a taxa de crescimento industrial caiu para 3,8% e 3,4%, respectivamente em 1977 e 1978.

**Tabela 11 - TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INDUSTRIAL DO PARANÁ - 1976-1978**

ANO	INDÚSTRIA	INDÚSTRIA EXCLUSIVE PETROBRÁS
1976	26,5	26,5
1977	25,8	3,8
1978	23,8	3,4

Fonte: IPARDES

Isso evidencia que os demais setores da indústria de transformação do Paraná, no final da década de 70, serão também atingidos pela desaceleração do crescimento da economia brasileira.

Esse comportamento era previsível, uma vez que a indústria paranaense tem parte de sua dinâmica definida pelas políticas econômicas e pela dinâmica industrial em nível nacional e, portanto, seu desempenho depende da dinâmica da economia brasileira.

Embora predominantemente agroindustrial, ao longo dos anos 70 implantou-se no Paraná a grande empresa de capital nacional e multinacional. A indústria se modernizou, direcionando-se para setores de maior grau de elaboração, ampliou-se o mercado em nível nacional e internacional,

a estrutura industrial se diversificou, implantando-se alguns segmentos da indústria de bens intermediários e bens de capital e, especialmente no final da década de 70, implantaram-se algumas empresas dos segmentos de novas tecnologias, representantes do novo paradigma tecnológico.

Embora as indústrias de novas tecnologias tenham uma representatividade muito pequena em termos de geração do Produto Industrial, elas se constituem hoje no principal núcleo indutor de inovações do Estado.

## **O Ambiente Macroeconômico, Políticas Recessivas e a Indústria do Paraná nos Anos 80**

Embora várias metas do II PND não tenham sido cumpridas integralmente, no final da década de 70 a indústria brasileira havia completado a última fase da industrialização pesada, podendo-se afirmar que era uma indústria relativamente integrada, diversificada e completa. O desafio que se colocava para a indústria nessa época era o de se atualizar tecnologicamente para acompanhar o processo de reestruturação produtiva internacional.

No entanto, a conjuntura internacional desfavorável, aliada às condições de esgotamento do padrão da industrialização brasileira, com o crescente desequilíbrio do balanço de pagamentos e das contas públicas e a aceleração do processo inflacionário, afetavam desfavoravelmente as expectativas dos agentes internos quanto ao futuro da economia brasileira.

O início da década de 80 é marcado por uma profunda crise da economia brasileira, resultado de uma política de reajuste ortodoxo recessivo.<sup>11</sup> É o momento de ruptura do padrão de industrialização brasileiro, baseado em um paradigma imposto pela segunda revolução industrial, dado o esgotamento do padrão de financiamento, que se manifesta através da crise da dívida externa, da crise financeira do Estado e do aumento das taxas de inflação.

A política econômica na década de 80 concentrou-se em estratégias de curto prazo, voltadas para o enfrentamento da crise da dívida externa e para o controle da inflação, sem qualquer preocupação com estratégias que delineassem uma política industrial de longo prazo. Assim, não foram definidos os caminhos a serem seguidos pelo setor produtivo, na sua busca de modernização e reestruturação, para a inserção competitiva da

11 A análise da Política Econômica do início dos anos 80 é encontrada em CARNEIRO, R. (1991).

economia brasileira no cenário que se define a partir das transformações impostas pelo novo paradigma tecnológico.

A indústria paranaense, ao longo dos anos 80, sofreu menos intensamente os efeitos da crise brasileira. Essa menor vulnerabilidade resultou principalmente de algumas especificidades da economia estadual. Dentre esses fatores, destacam-se: as fortes relações da indústria com a agricultura, que nesse período apresenta um bom desempenho; o padrão tecnológico da indústria do Estado, ou seja, a indústria pesada e de novas tecnologias é uma indústria recentemente instalada e cujo padrão tecnológico é bastante avançado, se comparado com os mesmos segmentos da indústria nacional; a política de crédito, incentivos e subsídios às exportações, que favoreceu a indústria de papel e papelão, um dos setores estratégicos para a economia paranaense, e, principalmente nesse período, maximiza-se o potencial de produção das empresas instaladas na CIC, no final da década de 70.

O padrão tecnológico das empresas recentemente instaladas possibilitou um maior poder de competitividade e uma maior capacidade de readaptação, frente à crise brasileira, às novas exigências tecnológicas impostas pelo novo paradigma e às novas condições de mercado.

Apesar da crise dos anos 80, consolidam-se alguns grupos de atividades dos setores de tecnologia de ponta, destacando-se o segmento eletroeletrônico.

O peso relativo da indústria de novas tecnologias é ainda pouco significativo na estrutura da indústria do Estado, mas tem ganho atenção pelo seu papel no processo de difusão de inovações e pelos vínculos que vêm desenvolvendo junto às instituições públicas e privadas, geradoras e difusoras do conhecimento científico e tecnológico. O desenvolvimento desses núcleos de inovação vem ocorrendo de forma muito lenta e em segmentos específicos da indústria, consolidando-se basicamente naqueles segmentos em que se desenvolve uma forte interação entre os três agentes do sistema de inovação, ou seja, empresas, instituições de ensino e pesquisa e governo, e em segmentos da indústria, em que vêm se desenvolvendo de forma sistemática políticas de apoio ao processo de geração e difusão de inovações.

Nesse sentido, no início da década de 90 já é possível identificar no Paraná alguns núcleos de inovação em segmentos representativos do novo paradigma tecnológico.

## A Dinâmica Da Indústria Paranaense Nos Anos 80

A instabilidade macroeconômica, a inflação acelerada e a ausência de uma política industrial e tecnológica, durante a década de 80, resultaram na contração nos níveis de investimento, na estagnação nos níveis de produção industrial e na redução do esforço de incorporação de progresso técnico em segmentos importantes da estrutura produtiva brasileira.

A magnitude da crise e a instabilidade que se instalou na economia brasileira criaram obstáculos à manutenção do ritmo de expansão, diversificação e modernização da estrutura industrial paranaense que vinha ocorrendo na década de 70.

**Tabela 12 - TAXAS ANUAIS DE VARIAÇÃO DO PIB REAL DA INDÚSTRIA NO PARANÁ E NO BRASIL - 1980-1989**

ANO	BRASIL	PARANÁ
1980	9,2	23,3
1981	(8,8)	4,0
1982	0,1	(10,7)
1983	(5,9)	(0,3)
1984	6,4	(2,0)
1985	9,0	11,5
1986	11,7	6,5
1987	1,0	11,3
1988	(2,6)	1,8
1989	3,8	4,8
Média	2,2	4,7

Fonte: Departamento de Contas Nacionais - IBGE e IPARDES

Ainda que com redução no ritmo de expansão e diversificação industrial, a economia paranaense mantém um crescimento superior ao nacional. Enquanto a indústria brasileira cresceu a uma taxa média de 2,2% ao ano, na indústria paranaense esse crescimento foi, em média, de 4,7% a.a. na década de 80.

Dentre os principais fatores que possibilitaram à indústria do Paraná atravessar os anos 80 sentindo menos intensamente os efeitos da crise,<sup>12</sup> destacam-se os investimentos realizados em segmentos modernos, representativos das atividades relacionadas ao novo paradigma tecnológico

12 Sobre o desempenho da economia paranaense no início dos anos 80, ver IPARDES - *Diagnóstico da Base Produtiva do Paraná: anos 80*. Curitiba, Jun. 1991. 124p.

da informação e comunicação. Ganham representatividade os segmentos voltados para a produção de máquinas e aparelhos eletrônicos, fitas e discos magnéticos e o de fabricação de aparelhos e equipamentos de telecomunicações. O segmento de materiais elétricos e de comunicações teve sua participação aumentada de 3,6% para 6% do PIB industrial. As indústrias componentes do setor eletrônico, embora participem com parcela pouco significativa do produto industrial, têm sua produção concentrada em poucas empresas de médio e grande portes, localizadas em Curitiba.

No início dos anos 80, atingem seu potencial de produção os investimentos realizados pela VOLVO S/A, do gênero de material de transporte, com ênfase na produção de ônibus e caminhões. A participação desse gênero na produção industrial do Estado do Paraná passa de 2,1%, em 1980, para 7,2% em 1989. Esse gênero também aumentou sua participação nas vendas para o mercado nacional, de 2% para 9% no período 1980-88. Nas vendas da indústria paranaense para o exterior, ônibus e caminhões aparecem como principais produto.

Ganham impulso os investimentos das indústrias dinamizadas pela política de incentivos às exportações, destacando-se a indústria de papel e papelão. Esse gênero não só ganha participação na estrutura industrial do Paraná, como também diversifica-se e moderniza-se. A participação de papel na pauta de exportação do Paraná passa de 0,3% para 5,2% do total exportado ao longo dos anos 80, e a participação no PIB do Estado passa de 6,1% para 7,4%, no mesmo período.

Durante os anos 80 algumas empresas do complexo metal-mecânico aumentam a sua capacidade produtiva, principalmente os segmentos produtores de máquinas e aparelhos para a agricultura e a indústria produtora de refrigeradores e *freezers*.

Prosegue, embora em ritmo mais lento que na década de 70, o processo de modernização e diversificação da agroindústria. Ainda que a participação desse gênero não tenha se alterado significativamente no total da indústria do Estado, dois segmentos se destacaram por apresentarem um ganho significativo na participação e na produtividade.

O segmento que compõe a cadeia produtiva de carnes destaca-se pelo crescimento bastante significativo da produtividade e pela importância na pauta de exportações do Paraná. O segmento de produção de refeições preparadas industrialmente e de conservas, embora com peso reduzido na composição do gênero, apresenta o maior incremento em termos de produtividade.<sup>13</sup>

13 IPARDES, Diagnóstico...

**Tabela 13- DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO A CUSTO DE FATORES DA INDÚSTRIA, SEGUNDO GÊNERO DE ATIVIDADE NO PARANÁ - 1980-1985-1989**

GÊNERO	1980	1985	1989
Indústria Extrativa	0,7	0,4	0,8
Indústria de Transformação	99,3	99,6	99,2
Transf. minerais não-met.	7,7	5,0	5,6
Metalurgia	3,2	2,2	2,8
Mecânica	4,5	5,4	6,4
Mat. Elétrico e de Comun.	3,6	4,4	6,0
Material de transporte	2,1	4,0	7,2
Madeira	15,1	7,2	6,1
Mobiliário	3,7	1,9	2,5
Papel e papelão	6,1	6,1	7,3
Borracha	0,5	0,3	0,3
Couros, peles e art. p/ viagens	0,4	0,6	1,1
Química	24,5	24,8	19,7
Produtos farmacêuticos e Veter.	0,2	0,1	0,2
Perfumaria, sabões e velas	0,2	0,2	0,3
Produtos de matéria plástica	1,4	1,7	2,4
Têxtil	4,4	3,8	4,8
Vestuário, calçados e art. tec.	1,2	0,7	1,4
Produtos alimentares	16,2	25,9	18,4
Bebidas	1,0	1,9	2,0
Fumo	0,5	2,7	2,7

FONTE: IPARDES

A estrutura industrial paranaense mantém o seu grau de integração e diversificação ao longo dos anos 80, porém sustentada basicamente pela maturação dos investimentos realizados no final da década de 70.

### As Novas Trajetórias Institucionais E O Desenvolvimento Da Indústria Paranaense

Na década de 80, inicia-se o processo de conscientização da importância de políticas e ações voltadas para a modernização e reestruturação da indústria paranaense, apesar de persistirem os problemas decor-

rentes do baixo nível de desenvolvimento tecnológico e de competitividade. Os principais obstáculos à modernização da estrutura industrial resultam da pouca permeabilidade às mudanças tecnológicas, gerenciais e organizacionais em segmentos de indústrias já estabelecidas, da pouca representatividade na estrutura industrial dos segmentos intensivos em conhecimento científico e tecnológico e do ritmo lento na implantação de indústrias representativas de novas tecnologias.

No âmbito das empresas tradicionais, as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico são muito limitadas, restringindo a capacidade endógena de aprendizado. Mesmo a implantação de programas, tais como os de padronização e nominatização, controle de qualidade de produtos e processos, ainda é pouco difundida como estratégia competitiva das indústrias paranaenses.

A análise da estrutura industrial paranaense demonstra que nas duas últimas décadas ocorreu uma reorientação de algumas empresas para os segmentos representativos dos novos paradigmas tecnológicos, principalmente no que se refere aos setores microeletrônica e informática, mecânica de precisão e novos materiais. No entanto, apesar da implantação e consolidação de alguns segmentos da indústria de novas tecnologias, estes encontram-se desarticulados dos demais segmentos da estrutura industrial paranaense, nos quais as relações clientes/fornecedores se processam com agentes externos e portanto os efeitos indutores da inovação não se internalizam.

Observa-se no período de 1991-94 que os segmentos da indústria metal-mecânica, eletroeletrônica, material de transporte e química obtiveram índices de crescimento superiores à média da indústria paranaense.

**Tabela 14 - ÍNDICE DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DO PARANÁ, SEGUNDO ALGUNS GÊNEROS DE ATIVIDADE -1991-94.**

GÊNEROS	1991	1992	1993	1994
Metalurgica	100	116	126	127
Mecânica	100	83	99	132
Material Elet. e de Com.	100	88	104	139
Material de Transporte	100	101	147	186
Química	100	98	112	126
Total da Indústria	100	98	109	119

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de Indústria

Apesar do crescimento dos segmentos de novas tecnologias no Estado, essas indústrias atendem grande parte de suas necessidades de inovações tecnológicas a partir da transferência de tecnologia da matriz, ou

nas relações que as empresas fornecedoras mantêm com os Centros de P&D das Estatais (principalmente as do Sistema TELEBRÁS e ELETROBRÁS). Com a crise financeira do estado e a redução do poder de compra das estatais, algumas empresas fornecedoras que desenvolveram capacidade endógena de inovação, através da montagem de centros de P&D internos, orientaram-se para novos produtos e novos mercados.

Só a partir da segunda metade da década de 80 começa a se estruturar no Paraná, um sistema de apoio ao desenvolvimento tecnológico destas indústrias, que vem se direcionando para a maior interação entre os agentes do sistema de inovação (governo-universidade-empresa). No entanto, estes arranjos institucionais só começam a apresentar os primeiros resultados a partir do final da década de 80 e em alguns nichos dos segmentos de novas tecnologias.

Para acompanhar esta nova tendência de desenvolvimento industrial do Estado, iniciou-se, a partir de meados da década de 80, o desmonte ou reestruturação da estrutura institucional existente.

O TECPAR, principal instituição de pesquisa, reestrutura-se para atender à demanda tecnológica do setor produtivo, desenvolvendo programas direcionados à pesquisa tecnológica e a sua transferência ao setor produtivo, além de programas que buscam apoiar a pesquisa e desenvolvimento e as iniciativas inovadoras do setor privado.

A inovação em termos institucionais, voltada para o processo de geração e difusão de novas tecnologias no Estado, é o desenvolvimento de uma estrutura intermediária de transferência de tecnologias da fonte geradora até a apropriação pelo setor produtivo. Dentro desta nova perspectiva, surgem instituições tais como CITPAR e SEBRAE, cujo objetivo é criar canais que possibilitem a integração entre as fontes de tecnologia e a apropriação pelo setor produtivo. Estas instituições articulam parcerias e viabilizam acordos de cooperação voltados para atender à demanda tecnológica do setor produtivo.

As universidades do Estado também têm acordado para a necessidade de orientar as atividades de pesquisas para a solução dos problemas tecnológicos do setor produtivo. Começam a se desenvolver alguns mecanismos de vinculação direcionados para a geração e difusão de inovações, tais como convênios de cooperação entre as universidades e grupos de empresas, os acordos de cooperação e desenvolvimento tecnológico, e a instalação de incubadoras de empresas de base tecnológica com a participação da pesquisa universitária.

A estrutura de ensino e pesquisa do Estado conta com cursos de graduação e pós-graduação ofertados pela Universidade Federal do Paraná, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pelas Universidades Estaduais

de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Oeste do Estado, o Centro Federal de Educação Tecnológica, além de mais de 40 faculdades isoladas localizadas em cidades de médio porte.

O avanço qualitativo do ensino e da pesquisa ocorreu principalmente pela ampliação da estrutura de pós-graduação e pela qualificação dos professores em nível de mestrado e doutorado.

Apesar do avanço a partir dos anos 80, o processo de interação entre universidades e empresas no Estado, está apenas iniciando, uma vez que o potencial de desenvolvimento da pesquisa das universidades do Estado, acoplado às necessidades impostas pelas especificidades da estrutura produtiva dos principais núcleos regionais do Estado é ainda uma vertente a ser explorada. Ainda se observa, principalmente nas universidades públicas, resistências contra os projetos de pesquisa aplicada, desenvolvidos em parcerias com empresas.

No final da década de 80, desestrutura-se também o sistema de financiamento ao capital industrial em nível local, deixando uma lacuna em termos de instrumentos estruturantes do desenvolvimento tecnológico da indústria. Só mais recentemente, ainda que timidamente, começa a se estruturar alguns programas de financiamento direcionados para o apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria do Paraná. Como estas linhas de financiamento foram recentemente implantadas, não é possível fazer uma avaliação do seu potencial de indução em termos da reestruturação da indústria. Porém, como o volume de recursos destinados a estes fundos são ainda pouco significativos, face a demandas impostas pelas novas trajetórias tecnológicas, estima-se que pelo menos a curto prazo o impacto destas medidas não implicará transformações significativas no padrão tecnológico da indústria do Estado.

O desenvolvimento das vantagens competitivas da indústria paranaense deverá resultar de um projeto para o Estado que inclua um diagnóstico das potencialidades regionais e que defina os segmentos e nichos de indústrias, através dos quais o Paraná possa se integrar competitivamente no mercado nacional e internacional.

Embora a retomada de um ciclo longo de crescimento dependa dos rumos impostos à indústria brasileira e da política industrial definida em nível nacional, a inserção competitiva da indústria paranaense se definirá a partir de uma política industrial local, que envolva a articulação e cooperação entre instituições e agentes do sistema de inovações, através de novos arranjos institucionais que possibilitem a geração de sinergias no processo de inovação tecnológica.

## CONCLUSÃO

Três padrões de intervenção do Estado se diferenciam ao longo do processo de industrialização paranaense. Cada um deles está associado a uma determinada especialização da estrutura produtiva, acoplados ao movimento cíclico da economia brasileira.

O primeiro momento se caracteriza pelo nascimento da agroindústria paranaense, que se relaciona a uma política intencional de industrialização para o Paraná. A indústria paranaense não nasce de um processo espontâneo, mas a partir do comprometimento da elite política e da burocracia do Estado com um projeto desenvolvimentista e industrialista. O projeto desenvolvimentista sintetizava uma verdadeira “política industrial”, através da definição de estratégias e de instrumentos de ação, além da criação de instituições capazes de viabilizar o modelo de industrialização proposto. Essa fase, que se caracteriza pela forte intervenção do governo do Estado do Paraná na definição dos rumos da indústria, tem como principal instrumento de viabilização do projeto, a criação de uma fonte adicional de recursos (FDE) e de uma instituição gestora (CODEPAR) para financiar os gastos públicos necessários à implantação da infra-estrutura e para financiar o capital industrial.

O segundo momento coincide com o ciclo de expansão da economia brasileira no período 1968-73. Esse período se caracteriza pela consolidação da indústria paranaense, quando ocorre seu elevado crescimento e a modernização da estrutura produtiva. Porém, esse crescimento não resulta de uma estratégia explícita de política industrial em nível nacional ou local, mas sim do próprio movimento expansivo do capitalismo nacional e internacional. Ou seja, as condições internacionais do movimento de capital multinacional, o ciclo de expansão da economia brasileira no período 1968-73, aliados às condições favoráveis da economia paranaense, resultantes da sua integração ao núcleo capitalista da economia brasileira, deram um novo impulso à indústria do Paraná.

Um terceiro momento da industrialização paranaense constitui uma resposta ao impulso dos grandes investimentos estatais do II PND, das estratégias de descentralização do capital industrial em nível nacional, de *lobbies* de políticos paranaenses junto a segmentos da burocracia estatal federal e da criação da Cidade Industrial de Curitiba, junto com alguns instrumentos da atração do capital industrial. Respondendo a esses estímulos, a estrutura industrial se diversifica, incorporando alguns segmentos da indústria pesada de bens de capital e intermediários e alguns segmentos das indústrias de nova tecnologia. A década de 80 se caracteriza pela ausência

de uma política industrial, tanto em nível nacional como estadual. Ocorre também uma disfunção das estruturas institucionais de apoio ao desenvolvimento industrial, em face da necessidade de romper com o atraso tecnológico da indústria já estabelecida. Os instrumentos de política ainda existentes são ineficientes para atrair os segmentos de novas tecnologias para o Estado.

Em nível nacional, assim como no Paraná, as políticas de apoio ao capital industrial e as estruturas institucionais existentes estão voltadas para apoiar e viabilizar um padrão de industrialização baseado nos paradigmas da Segunda Revolução Industrial, sustentadas pelo processo de internacionalização, no qual o acesso à tecnologia se dava através das multinacionais ou licenciamentos.

As estruturas institucionais, da forma como foram constituídas na década de 60 e 70, não mais atendem às necessidades impostas à reestruturação produtiva da indústria e à implantação de indústrias representantes das novas tecnologias.

O desenvolvimento das vantagens competitivas deverá resultar de um projeto para o Estado, que inclua um diagnóstico das potencialidades regionais e que defina os segmentos e nichos de indústrias, através dos quais o Paraná possa se integrar competitivamente no mercado nacional e internacional.

Embora a retomada de um ciclo longo de crescimento dependa dos rumos impostos à indústria brasileira e da política industrial definida em nível nacional, a inserção competitiva da indústria paranaense se definirá a partir de uma política industrial local, que envolva a articulação e cooperação entre instituições e agentes do sistema, através de novos arranjos institucionais que possibilitem a geração de sinergias no processo de inovação tecnológica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUGUSTO, M.H.O. *Intervencionismo Estatal e ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BADEP. Estudos para uma Política de desenvolvimento Industrial do Paraná: instrumentos estaduais de apoio à indústria. *Relatórios*, Curitiba, v. 5, p. 58, nv. 1981.
- CARNEIRO, R.M. *Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80*. Campinas, 1991. Tese (doutorado), UNICAMP/IE.
- COUTINHO, L.; MELLO, J. M. *Reflexões sobre a crise atual. Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- CUNHA, S.K. *A crise da economia paranaense*: últimos resultados das estimativas da Renda Interna e do Índice de Produto Real. *Análise Conjuntural*. Curitiba, v. 6, n.9, p. 1-3, set. 1985.
- \_\_\_\_\_. Política Científica e Tecnológica: Novas Trajetórias Institucionais para o Estado do Paraná. Campinas, 1995. Tese (doutorado), IE/UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. *Formação Econômica do Paraná*. Curitiba: 1989 mimeo.
- \_\_\_\_\_. Renda Interna do Paraná. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 4, n. 8, ago/set. 1982.
- IPARDES. *Diagnóstico da Base Produtiva do Paraná*: anos 80. Curitiba: IPARDES, 1991. 124p.
- \_\_\_\_\_. *Estudo para uma política de desenvolvimento industrial do Paraná* : distribuição espacial da indústria paranaense. Curitiba: IPARDES, 1991. v.4.
- \_\_\_\_\_. *Paraná: economia e sociedade*. Curitiba: IPARDES. 1988. 72p.
- \_\_\_\_\_. *Análise da Renda Interna do Paraná*. Curitiba: IPARDES. 1983. 121p.
- \_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto do Paraná*: 1970:87. Curitiba: IPARDES, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Subsídios ao diagnóstico sócio-econômico do Paraná* : indústria. 2ª fase. Curitiba : IPARDES, 1978. 172p.
- MELLO, J.M.C. *Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PADIS, P.C. *Formação de uma Economia Periférica*: o caso do Paraná. São Paulo: HUCITEC. 1981.
- PARANÁ. *Plano de Desenvolvimento do Paraná*: documento preliminar. Curitiba: SAGMACS. v. 1. 1963.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*: ensaios sobre a crise. São Paulo : Brasiliense. 1982. p.56-121.
- SUZIGAN, W. Política e perspectivas da indústria brasileira. *Textos para discussão*, Campinas, n. 13, dez. 1992. 20p.
- \_\_\_\_\_. Política Industrial no Brasil. *Indústria, política, instituições e desenvolvimento*. São Paulo IPEA, 1978.
- \_\_\_\_\_. A indústria brasileira após uma década de estagnação : questões para política industrial. *Textos para discussão*, Campinas: n.5, set. 1991. 32p.
- TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_. Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1975. 4. ed.



---

## CONFECÇÕES EM CIANORTE: \* UM DISTRITO INDUSTRIAL?

Katy Maia \*\*

### INTRODUÇÃO

Tendo em vista as alterações, a partir dos anos 70, nas formas de produção e organização do trabalho, devido ao esgotamento do padrão de acumulação baseado na produção fordista, observa-se que indústrias de vários setores vem adotando estruturas produtivas mais flexíveis, inclusive as mais tradicionais, tais como a indústria de confecções. Dentro desta perspectiva, em certas regiões vem se formando os chamados distritos industriais<sup>1</sup> ou verdadeiras redes de indústrias no intuito de enfrentar a atual crise.

Levando em conta essa tendência, o presente trabalho visa estudar a formação e desenvolvimento do ramo de Confecções de Cianorte, cidade localizada na região noroeste do Paraná, cujas características peculiares estão correlacionadas com a formação de um distrito industrial. Procura-se, então, evidenciar a presença ou não das características de formação de um distrito industrial, à luz de PIORE e SABEL (1984) e de SCHMITZ (1993).

Este trabalho está organizado em três seções além da introdução.

\* Este Artigo foi extraído da sua dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico.

\*\* Professora Substituta do Departamento de Economia do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR.

1 É importante salientar que Distrito Industrial, neste texto especificamente, não diz respeito ao termo aplicado para referir-se a um território administrativo, judicial ou fiscal. Aqui o sentido de Distrito Industrial refere-se a um tipo de “cluster”, ou seja, a uma aglomeração ou agrupamento industrial com inter-relações econômicas entre empresas, segundo a definição de PIORE e SABEL (1984).

Na segunda seção expõe-se o debate sobre os distritos industriais, desde sua origem em MARSHALL (1988), o modelo de Especialização Flexível de PIORE e SABEL (1984), até uma caracterização de distrito industrial, baseada no modelo estilizado da “Terceira Itália”, utilizada por SCHMITZ (1993).

Na terceira seção é apresentado o estudo de caso - o ramo de Confecções de Cianorte - através dos procedimentos metodológicos adotados para a seleção da amostra, bem como para a pesquisa de campo e a análise dos dados. Estes foram analisados segundo a caracterização citada acima, a qual abrange a concentração geográfica e setorial das firmas, a predominância de pequenas e médias empresas, a desintegração vertical, a competição cooperativa, a identidade sociocultural e as instituições de auto-auxílio; e segundo a correlação entre a principal característica do ramo de confecções de Cianorte - sua origem - e o sistema familiar ou *Motte* do século XIX, estudado por PIORE e SABEL (1984).

Na quarta seção são descritos os limites e possibilidades da indústria de confecções de Cianorte, levando-se em conta a reflexão teórica e a análise do referido estudo de caso.

Finalmente, na quinta seção são apresentadas algumas considerações finais, salientando que todas as evidências revelam a formação de um distrito industrial em Cianorte, cuja origem assemelha-se ao sistema familiar, com perspectivas de se tornar mais estável mediante a consolidação da cooperação de insumos e a atração de indústrias complementares.

## O DEBATE SOBRE OS DISTRITOS INDUSTRIAS

### A Origem Do Debate - Marshall

Inicialmente, é interessante deter-se na questão da origem do debate sobre os distritos industriais. Este se deu a partir das idéias de MARSHALL (1988), publicadas em sua obra “Princípios de Economia”, editada pela primeira vez em 1890, especificamente nos capítulos que tratam da Organização Industrial, onde ele discute as economias externas à indústria.

Para MARSHALL (1988, p. 221) há duas classes de economias provindas do aumento da escala de produção de bens, quais sejam: economias internas e economias externas. As economias internas dependem dos recursos das empresas que se dedicam individualmente a uma determinada indústria, bem como das suas organizações e eficiência de suas administrações. Já as economias externas dependem do desenvolvimento geral da indústria. Estas podem ser alcançadas pela concentração de inúmeras

pequenas empresas do mesmo ramo em certas localidades, em outras palavras, pela localização da indústria.

No capítulo X daquela obra MARSHALL (1988, p. 223-230) tratou justamente da concentração das indústrias especializadas em certas localidades, no qual ele conceituou indústria localizada como sendo “agrupamentos de trabalhadores especializados que se reúnem dentro dos estreitos limites de uma cidade manufatureira, ou de uma região industrial densamente povoada”.

Assim, em vários países da Europa, a expansão de um grupo familiar até a formação de uma aldeia, geralmente dava origem a uma indústria localizada. Havia, pois, grande número de aldeias, cada uma exercendo um ramo da produção ou parte dela.

A localização da indústria foi preparando gradativamente o caminho para muitos dos avanços da divisão do trabalho, bem como da administração empresarial.

As vantagens da indústria localizada, segundo MARSHALL (1988, p. 226), diz respeito à questão da proximidade das empresas, o que facilita as atividades subsidiárias as quais fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam o comércio e proporcionam economia de material. Além do que uma indústria localizada obtém grande vantagem pelo fato de oferecer um mercado constante para a mão-de-obra especializada. Pois, pela proximidade com outras empresas similares, os empresários podem conseguir inúmeros operários especializados, e estes por sua vez podem conseguir emprego em várias empresas na localidade.

MARSHALL (1988, p. 227) também comenta em sua obra as desvantagens da indústria localizada como mercado de trabalho, caso sua atividade seja realizada somente por uma classe. Por exemplo, regiões siderúrgicas onde o emprego é específico para homens, não havendo indústria têxtil ou outra qualquer que possa empregar a mão-de-obra feminina, ficam expostas a crises quando diminui-se a procura de seus produtos ou quando há uma interrupção no fornecimento da matéria-prima. Para remediar esse mal, é conveniente o crescimento de indústrias de caráter supletivo nessas regiões.

Foi a partir desta visão sobre indústria localizada descrita por MARSHALL e de exemplos ocorridos em várias regiões, no século XIX e atualmente, que PIORE e SABEL (1984) fundamentaram seus estudos sobre distritos industriais dentro do modelo de especialização flexível, os quais serão analisados a seguir.

## O Modelo De Especialização Flexível

O processo de mudanças que vem ocorrendo a partir do início dos anos 70, cuja base é a revolução tecnológica, desdobra-se em vários aspectos econômicos, sociais e políticos e agrega novas questões como bem salienta SOUZA (1992, p. 317), tais como:

... alterações na natureza das relações intra e interfírmas; mudanças nas estratégias competitivas; diversificação das linhas de produtos; desintegração vertical (que pode vir associada à especialização); alterações nos tamanhos das plantas; novos ramos industriais e novas qualificações; alterações na organização social e espacial dos processos de produção; constantes alterações no perfil da demanda; etc.

Diante desse movimento, os agentes econômicos tentam buscar maior flexibilidade, tanto interna como externa, as quais contribuem para a formação de um novo modelo de organização produtiva. Ao abrir novos espaços para as pequenas, médias e grandes empresas, esse modelo alternativo frente ao modelo fordista, possibilita novas formas de interação.

Tal modelo alternativo é chamado por PIORE e SABEL (1984, p. 17) de Especialização Flexível. Trata-se, para eles, de uma estratégia de permanente inovação, baseada em:

... máquinas flexíveis de multiuso; trabalhadores hábeis; e criatividade, ao lado de políticas, de uma comunidade industrial que limita as formas de competição favorecendo aquela inovação. Por essas razões, a expansão da especialização flexível equivale ao renascimento das formas artesanais de produção que foram marginalizadas na primeira divisão industrial, as quais fizeram parte dos distritos industriais do século XIX.

## Os Distritos Industriais do século XIX

PIORE e SABEL (1984, p. 29-31) destacam a existência de regiões nas quais formavam-se verdadeiros distritos industriais - conglomerações de pequenas empresas independentes - na Europa do século XIX. Citam alguns exemplos e apresentam suas características básicas:

- quanto ao mercado, estavam aptos a produzir ampla variedade de produtos para mercados regionais altamente diferenciados, sendo que os produtos eram constantemente alterados;

- quanto à tecnologia, verificava-se o uso flexível de tecnologia de produtividade crescente e larga aplicação, ao mesmo tempo permitindo a diversificação de produtos e a expansão constante de materiais e operações produtivas, a fim de facilitar a transição de uma linha de produtos a outra;

- quanto ao aparato institucional, seria essencial para estimular a permanente inovação, no sentido de equilibrar a cooperação e competição através de instituições regionais.

A estrutura institucional dos distritos industriais do século passado possibilitava tal flexibilidade através do encorajamento à permanente inovação pela permuta de recursos. Essa estrutura variava conforme as peculiaridades de cada indústria. Segundo PIORE e SABEL (1984, p. 31-35), pode ser distinguido três sistemas: o municipalismo; o capitalismo do bem-estar ou paternalismo; e o uso empresarial das relações de família que eles chamaram de sistema familiar (é justamente este último sistema que pretende-se correlacionar com o caso de Cianorte). Qualquer indústria podia passar de um sistema a outro, assim como adaptar novas tecnologias e entrar em novos mercados.

O municipalismo era uma forma de centrar e coordenar a produção dispersa territorialmente via assentamento urbano. Essa forma predominava quando as unidades produtivas eram pequenas e requeriam pouco capital. Os exemplos mais característicos são a indústria da seda no distrito de Lyon e as indústrias de bicicletas, máquinas e ferramentas do distrito de Saint-Étienne. As indústrias formavam confederações de pequenas oficinas especializadas em cada fase de produção. O movimento do trabalho era coordenado por um “agente intermediário”, o qual fornecia crédito, matérias-primas aos subcontratados, e também comercializava o produto final; ou por uma grande empresa que assumia todas as tarefas do “agente intermediário”, além de montar os produtos finais.

Os modelos de subcontratação eram constantemente rearranjados devido a variabilidade da demanda; ou seja, o funcionamento era flexível e fluido, o que permitia ajustes rápidos frente as mudanças no mercado. Caso um produtor em certo ano se deparasse com a demanda mais elevada do que sua produção, este subcontrataria a produção adicional de um concorrente para atender aquela demanda. No ano seguinte a situação poderia ser invertida; caso esse produtor fosse obrigado a vender seus equipamentos por escassez de demanda, ocuparia a posição de subcontratado ou até de empregado. Sob essas circunstâncias, todo empregado poderia tornar-se um subcontratado, todo subcontratado um produtor e todo produtor um empregado.

Os acordos comerciais deste sistema eram firmados por contratos verbais; o sucesso então dependia muito da intuição pessoal sobre o caráter dos parceiros e da experiência adquirida ao longo dos anos no sistema. Havia também o aparato institucional através de pequenos governos municipais, os quais garantiam a mobilidade de recursos de várias formas: protegendo as firmas contra impactos do mercado; provendo acesso a qualquer habilidade ou conhecimento que as firmas necessitassem; e policiando a com-

petição entre firmas, proibindo a venda de produtos de qualidade inferior sob a marca local e supervisionando o sistema de estabilização de salários, o qual eliminava reduções nos salários e as desastrosas guerras de preços.

O segundo sistema institucional, capitalismo do bem-estar também chamado de paternalismo, referia-se às indústrias que, embora trabalhassem com flexibilidade e habilidades artesanais, requeriam equipamentos dispendiosos não acessíveis aos pequenos produtores. Tratava-se de indústrias produtoras de aço, têxteis, ou de maquinaria. Não devem, pois, ser confundidas com as grandes indústrias de produção em massa do século XX; aproximam-se mais a uma forma de agregação de pequenas oficinas sob o mesmo teto, produzindo ampla variedade de produtos de forma flexível e artesanal, do que de fábricas de linha de montagem.

Quando firmas desse tipo dominavam uma localidade, adotavam um programa de capitalismo do bem-estar ou paternalismo. Ou seja, criavam uma extraordinária rede de instituições sociais, as quais mantinham escolas técnicas, asilos, casas para trabalhadores, associações para prevenir e investigar acidentes industriais, para cuidados com a maternidade, etc. O propósito era fazer uma cidade-companhia dentro da comunidade, na qual habilidades artesanais, conhecimento científico e imaginação artística fossem continuamente estimulados.

Já o terceiro sistema institucional tratava-se de uma forma intermediária de organização produtiva; baseava-se na família a fim de assegurar o uso flexível dos recursos. No sistema familiar a produção tampouco era concentrada como no caso do paternalismo, nem dispersada como no municipalismo (PIORE e SABEL, 1984, p. 34). A produção, neste caso, requeria uma aliança informal, porém confiável entre pequenas e médias empresas especializadas em operações de componente manufatureiro.

A idéia de usar laços familiares para criar tal aliança foi concebida por um industrial têxtil francês chamado ALFRED MOTTE. A estratégia era a seguinte: ele construiu uma confederação de firmas pertencentes a diferentes membros de sua família, os quais se dedicavam à produção de tecidos da moda. Cada membro da família ao atingir certa idade era associado a um técnico experiente de uma das firmas da família. A estes sócios era fornecido capital suficiente para iniciar uma nova firma, o qual provinha, naturalmente, de algum dos familiares. A nova firma deveria especializar-se em uma das fases de produção que até então havia carência. As firmas geralmente encontravam mercados externos e também internos a família, porém seus laços emocionais e financeiros com os familiares os tornavam parceiros de confiança, igualmente em tempos difíceis.

Assim, tais laços familiares na origem dessa rede de empresas proporcionava ampla flexibilidade para fazer realinhamentos devido a

mudanças da moda, enquanto protegia contra as flutuações da demanda, além de prover segurança necessária para manter um sistema comum de reservas financeiras, de mercado e de compras.

Os distritos industriais do século XIX, de acordo com PIORE e SABEL (1984, p. 37) não deixaram de existir por deficiências em suas estruturas, não houve nenhum tipo de autobloqueio nesse modelo de desenvolvimento tecnológico, houve sim um ambiente desfavorável - político, institucional e econômico - que a produção artesanal foi obrigada enfrentar. Eles referem-se a passagem dos distritos industriais para o modelo de produção em massa, o qual em alguns casos foi imposto e em outros as firmas foram atraídas por suas vantagens.

No próximo tópico, voltando a atenção para as últimas décadas do século XX, serão exemplificados alguns casos de especialização flexível.

### Exemplos atuais de Especialização Flexível

Nas últimas décadas, muitas regiões estão adotando formas modernas de especialização flexível. Dentro deste enfoque, destaca-se a caracterização de PIORE e SABEL (1984, p. 223-229) quanto aos exemplos da Itália e do Japão.

A característica predominante no caso da “Terceira Itália” é o nascimento e o crescimento de uma verdadeira rede de pequenas empresas, as quais especializam-se em determinadas etapas do processo produtivo e integram-se entre si, potencializando as vantagens advindas das chamadas “economias de aglomeração”.

Um exemplo italiano salientado por PIORE e SABEL (1984, p. 213-216) é a indústria têxtil do distrito de Prato. A formação desse distrito baseou-se em dois fatores, na opinião de SOUZA (1992, p. 325), quais sejam:

- a)- um movimento de longo prazo de especialização na direção dos segmentos de moda da indústria;
- b)- uma correspondente reorganização da produção, na qual as grandes plantas integradas foram sendo substituídas por uma rede cada vez mais ampla de pequenas empresas especializadas nas diversas fases de produção - uma versão moderna do sistema Motte.

É interessante observar que várias empresas do distrito de Prato foram abertas por ex-empregados das grandes empresas têxteis do passado. Inicialmente, eles alugavam as máquinas das grandes empresas e trabalhavam como subcontratados, só mais tarde vieram formar suas próprias empresas. A experiência e habilidade desses novos proprietários, muitos deles ligados pelos laços familiares, proporcionou a formação de uma rede

empresarial com ampla flexibilização e especialização nas atividades desenvolvidas, as quais eram coordenadas por “federações” autônomas.

Nessa rede de empresas a subcontratação não representava uma forma de dependência da grande empresa, mas uma forma de cooperação entre todas as empresas, o que restringia os riscos e incertezas, além de aumentar a flexibilidade. Havia um agente intermediário, chamado *impannatores*, para coordenar e integrar as várias atividades da rede de empresas. Ele comprava a matéria-prima, organizava a rede de pequenas empresas têxteis de acordo com as especificações, e depois vendia o produto para o mercado ou para um comerciante. Era muito importante o seu papel quando a produção era em série, mas na medida em que a produção foi tornando-se mais especializada e flexível o *impannatores* transformou-se em um *designer*, ou seja um assessor de moda.

Havia também uma tendência a incorporar os novos equipamentos têxteis, como os teares de controle numérico, os quais proporcionavam a fabricação de produtos diferenciados. Para PIORE e SABEL (1984, p. 215), tanto a inovação tecnológica como os rearranjos e a pesquisa de novos produtos são traduzidos como os elementos estruturais dessa nova dinâmica regional.

Na década de 80, foi criado um amplo projeto de desenvolvimento tecnológico adaptado às características daquela estrutura local a fim de preservar sua vitalidade e aumentar o nível de flexibilidade inter e intra-empresas.

Já no caso do Japão, SOUZA (1992, p. 327) enfatiza que a busca de flexibilidade visava elevar a sua competitividade internacional, a qual se deu pelo grande esforço de modernização das relações interempresas.

Um dos principais aspectos a ser destacado nesse processo refere-se a um programa de racionalização das pequenas empresas, o qual exprimia tanto o interesse político do Partido Democrático Liberal em ampará-las e impulsioná-las, como o interesse das grandes empresas exportadoras em tirar proveito das possíveis vantagens competitivas, produtivas e de custos em criar uma ampla rede de fornecedores. Estes deveriam ser capazes de fabricar componentes ou especializar-se em determinadas fases da produção. Tais fornecedores mantinham vínculo com a chamada “empresa-mãe”, a qual coordenava e controlava todo o sistema, e ao mesmo tempo incitava as “empresas-satélites” na busca de um nível mais elevado de flexibilidade e independência, necessários a obtenção de melhorias em produtos e processos. Para tanto, era preciso manter as empresas e os subcontratados em constante diálogo. Assim a “empresa-mãe” podia identificar na rede de fornecedores os que tinham maior vocação para a inovação.

Outro aspecto citado por PIORE e SABEL (1984, p. 224) que impulsionava a racionalização industrial no Japão era o desejo das grandes empresas criar em seu setor de exportação uma federação de fornecedores tipo o “sistema Motte” ou o modelo *zaibatsu*, como é chamado pelos japoneses. Os fornecedores da federação estariam ligados à firma exportadora para indicar respostas a mudanças nas condições de mercado.

Com a maturidade do processo de desenvolvimento da indústria japonesa de máquinas de controle numérico e com a capacidade de ajuste rápido diante da crescente volatilidade dos mercados de massa no final dos anos 70, o Japão, segundo PIORE e SABEL (1984, p. 225), entra no rol dos exemplos que evidenciam a viabilidade do modelo de especialização flexível.

Os exemplos citados nos mostram então que há várias formas modernas de especialização flexível. De acordo com essa visão, PIORE e SABEL (1984, p. 265-268) destacam as quatro faces da especialização flexível, quais sejam: 1. conglomerações regionais de pequenas empresas independentes ou distritos industriais; 2. empresas federalizadas, semelhantes ao sistema Motte ou os antigos *zaibatsu* para os japoneses, onde as relações dos empregados com a organização são sentidas ainda como familiares; 3. sistema “solar”, caracterizado por uma empresa-mãe e suas pequenas empresas-satélites subcontratadas; 4. empresas descentralizadas internamente.

Nas distintas formas do modelo de especialização flexível fica evidenciado que tanto a concorrência como a cooperação ocorrem concomitantemente, ou seja, estão presentes ao mesmo tempo. Tal modelo deve ser visto como um modelo particular de encarar a função da flexibilidade no novo padrão de produção. Em outras palavras, a especialização flexível é um dos elementos ativos desse novo padrão, onde os setores ditos tradicionais podem “rejuvenecer” no percurso desse processo.

Segundo SCHMITZ (1989, p. 166-167), a especialização flexível é também um paradigma de grande relevância para a industrialização de países menos desenvolvidos. Porém, não se pode generalizar sobre as perspectivas de crescimento dos pequenos produtores. Tal crescimento não resulta só da pressão e das coersões daqueles que detêm o poder, resulta principalmente das oportunidades e iniciativas próprias. As condições que determinam sua difusão variam muito.

PIORE e SABEL (1984, p. 279) fizeram algumas considerações a respeito do novo paradigma nos países menos desenvolvidos. Para eles a especialização flexível e a produção em série podem combinar-se, sendo que as velhas indústrias de produção em série podem ser transferidas para os países menos desenvolvidos, enquanto nos países mais avançados encon-

tram-se as indústrias de alta tecnologia e os conglomerados tradicionais revitalizados pelas primeiras. Contudo, os países menos desenvolvidos podem adotar os princípios da especialização flexível tanto na pequena como na grande empresa.

É importante lembrar que nem toda indústria em pequena escala significa especialização flexível. Esta resulta do agrupamento de pequenas empresas e de uma sólida divisão do trabalho interempresa. Portanto, tal capacidade não pode ser alcançada individualmente pelas pequenas empresas flexíveis. É necessário a eficiência coletiva, ou seja, a formação de distritos industriais. É a aglomeração setorial que dá relativa força para superar com facilidade as descontinuidades da crise temporária ou do estado de subdesenvolvimento.

No próximo tópico será apresentada a tipologia de SCHMITZ utilizada na análise dos dados de Cianorte.

### **Uma Caracterização A Partir De Schmitz**

Para aprofundar mais a análise sobre os distritos industriais nos anos recentes buscou-se também outras leituras, dentre as quais destacam-se dois textos de SCHMITZ, um deles intitula-se “Pequenas Empresas e a Especialização Flexível nos Países Menos Desenvolvidos” (1989), onde o autor apresenta um resumo e uma crítica do modelo de especialização flexível de PIORE e SABEL, bem como a relevância deste modelo para os países menos desenvolvidos. E o outro intitulado *Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster* (1993), onde o autor investiga a história do distrito industrial de calçados do Vale dos Sinos, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, cujas referências baseiam-se, além de MARSHALL, PIORE e SABEL, nos estudos de BECATTINI (economista italiano) sobre os distritos industriais da “Terceira Itália”, no qual este definiu distrito industrial como sendo uma “entidade sócio-territorial a qual é caracterizada pela presença de uma comunidade de pessoas e uma população de firmas” (BECATTINI, 1990, citado em SCHMITZ, 1993, p. 2).

Os principais componentes de um distrito industrial, segundo o modelo estilizado da “Terceira Itália”, são os seguintes:

- concentração geográfica e setorial de firmas,
- predominância de pequenas e médias empresas,
- desintegração vertical (a nível de firma),
- competição cooperativa,
- uma identidade sociocultural a qual traz facilidades,
- ativa organização de auto-auxílio” (SCHMITZ, 1993, p. 2).

A concentração geográfica e setorial de firmas refere-se a proximidade entre elas, a qual pode favorecer a difusão de idéias, a inovação técnica, a melhoria da eficácia, o estímulo à colaboração sob diversas formas e o reforço à coesão social e ao sentimento de coletividade; facilitando e acelerando as operações interempresariais (SENGENBERGER e PYKE, 1991, p. 2).

A predominância de pequenas e médias empresas é essencial para a formação de um distrito industrial, embora não seja uma condição suficiente. Ou seja, não basta um conjunto de empresas do mesmo setor industrial concentrado num espaço limitado, pois a característica principal do distrito industrial é a organização econômica e social eficaz deste conjunto de pequenas e médias empresas (SENGENBERGER e PYKE, 1991, p. 1).

A desintegração vertical (a nível de firma) diz respeito a reestruturação industrial, a qual vem ocorrendo desde os anos 70, atingindo as grandes e pequenas empresas bem como as relações recíprocas entre elas. Um número elevado de grandes empresas vem adotando políticas de desconcentração, descentralização e fracionamento, através da divisão em pequenos estabelecimentos, *franchise* e fragmentação em unidades pertencentes a proprietários distintos, além de outras formas. Assim, as grandes empresas procuram diversificar e ampliar suas atividades desintegrando-se verticalmente e ao mesmo tempo integrando-se horizontalmente com empresas menores, como uma forma de atingir um maior grau de flexibilidade (SENGENBERGER e PYKE, 1991, p. 7-8).

A competição cooperativa é muito importante para a formação e desenvolvimento do distrito industrial, suas empresas ao cooperarem entre si, longe de enfraquecer a concorrência, a estimulam. As várias formas e graus de cooperação instigam a eficácia competitiva. Assim, as empresas se dispõem a dividir informações e idéias surgidas sobre as novas técnicas e novos produtos, auxiliando o conjunto das empresas do distrito industrial a tornar-se mais eficiente graças a melhoria da produtividade, da qualidade e concepção dos produtos. A divisão das informações pode ser feita informalmente entre as pessoas interessadas ou formalmente via instituições locais (associações e centros de serviço). Portanto, para que a organização do distrito industrial obtenha bons resultados é necessário que ele seja competitivo não apenas em termos de preço, mas principalmente em termos de qualidade, gosto, flexibilidade, escolha, rapidez e inovação de produtos, com as devidas proporções de concorrência e cooperação (SENGENBERGER e PYKE, 1991, p. 2-3).

A identidade sociocultural de um grupo de pessoas e empresas pode também contribuir para a formação e desenvolvimento de um distrito industrial. Ou seja, os laços sociais e familiares podem facilitar as relações

entre firmas e entre empregadores e empregados na organização do distrito industrial. Este fato foi observado em várias regiões, inclusive no Vale dos Sinos, onde SCHMITZ (1993, p. 26) pôde constatar que a maioria da população é de origem germânica, descendentes de imigrantes do século passado vindos de uma região pobre da Alemanha, os quais conservam até hoje um forte espírito comunitário desenvolvido naquela região. Algo semelhante foi também observado em Cianorte, como veremos adiante na análise dos dados.

Finalmente, a organização de auto-auxílio diz respeito à existência de órgãos institucionais capazes de fornecer coletivamente serviços e informações que permitem as empresas do distrito industrial obter resultados que estariam fora de sua capacidade como unidades individuais isoladas. A ação coletiva pode ser institucionalizada através de associações, sindicatos e centros de serviços que devem servir tanto aos empresários como aos empregados que buscam seus préstimos.

Tendo visto então os componentes da tipologia adotada, na próxima seção será apresentado o estudo de caso proposto neste trabalho, qual seja: o ramo de confecções de Cianorte.

## O ESTUDO DE CASO

A cidade de Cianorte está localizada na região noroeste do Estado do Paraná, entre Maringá e Umuarama, numa distância de 518 km de Curitiba, possuindo uma área de 802.500 Km<sup>2</sup> e uma população em 1991 de aproximadamente 50.000 habitantes, segundo dados estimados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES. Cianorte foi elevada a categoria de distrito em 26 de julho de 1953 e a nível de município em 13 de julho de 1955, pela lei estadual 2412. Desde essa época sua vocação agrícola tem dominado a produção municipal, principalmente a plantação de mandioca, milho, café, soja e trigo. Porém, a partir de 1977 algumas indústrias de Confecções vêm se destacando em termos de competitividade frente às demais da região, o que estimulou a abertura de inúmeras empresas neste ramo a partir de 1989.

As duas empresas pioneiras iniciaram suas atividades nos anos de 1977 e 1978; seus respectivos empresários pertencem a mesma família, são filhos de um casal libanês que se fixou na cidade abrindo uma pequena “venda”. A tradição familiar, o espírito inovador e a perseverança são seus traços comuns. Uma das empresas voltou-se totalmente para o mercado interno e para um tipo de confecção mais elaborada. A outra, especializou-se

em *jeans*, embora confeccione também outros tipos de trajes a passeio e esporte, além de voltar-se para o mercado externo.

Esta última, a maior de Cianorte no ramo de confecções, a qual será chamada neste trabalho de empresa A, equipou sua fábrica com uma lavanderia industrial de padrão internacional, ou seja, com tratamento de efluentes para não afetar a natureza e com máquinas de última geração para ampliar as exportações. Já fechou contrato com uma das mais famosas indústrias americanas de *jeans*, o qual vigoraria inicialmente até 1995, fornecendo-lhe mensalmente 40.000 peças em média. Note-se que apenas três empresas no Brasil trabalham para esta indústria americana, sendo que uma delas é justamente a empresa A de Cianorte. Atualmente, está aguardando o fechamento de mais três contratos semelhantes, isto é, será também subcontratada de outras grandes empresas da Itália, da Alemanha e do Canadá.

No início de suas atividades, a empresa A confeccionava roupas infantis; posteriormente, trabalhou como faccionista para empresas de confecções femininas de São Paulo. Só mais tarde lançou sua própria marca. O seu bom desempenho, assim como o das outras empresas de confecções da cidade, motivou a abertura de muitas micro e pequenas empresas deste ramo.

Contudo, o que mais chamou a atenção, motivando esta pesquisa, foi a forma conjunta de organização das empresas de confecções de Cianorte, bem como dos órgãos institucionais, empregados e trabalhadoras domiciliares.

Para efetuar este estudo de caso foram adotados alguns procedimentos metodológicos, os quais serão detalhados a seguir.

## Procedimentos Metodológicos

Este tópico objetiva descrever os procedimentos metodológicos adotados para a seleção da amostra e para a realização da pesquisa de campo, destacar os principais elementos encontrados que possam vir a caracterizar Cianorte como um distrito industrial e analisá-los à luz do referencial teórico abordado nas seções anteriores.

### Do Universo à Amostra

O universo deste estudo é composto por todas as indústrias do ramo de confecções de Cianorte, pelas trabalhadoras a domicílio desta cidade e pelo aparato institucional nela existente.

Quanto às indústrias, foi observado pela Listagem dos Estabelecimentos Industriais de Cianorte da Secretaria da Indústria e do Comércio do Estado do Paraná - SIC/PR, de setembro de 1993 com posição até

julho de 1993, que das 245 indústrias cadastradas 101 pertenciam ao ramo de confecções, sendo que destas, 17 iniciaram suas atividades em 1990, 12 em 1991, 15 em 1992 e mais de 30 no primeiro semestre de 1993, como é visto no Quadro 1 e seu respectivo Gráfico 1. Já na Listagem de julho de 1994 com posição até dezembro de 1993 estão cadastradas 275 indústrias, sendo que 126 pertencem ao ramo de Confecções, com início de suas atividades conforme demonstrado no Quadro 2 e seu respectivo Gráfico 2.

Quanto as trabalhadoras a domicílio de Cianorte, apesar de desempenharem um papel preponderante no que diz respeito à facção e à subcontratação de mão-de-obra especializada, estas não serão analisadas neste trabalho. Contudo, cabe destacar que elas contribuem muito para o aumento da produção da indústria e para a elevação do nível de qualidade dos produtos.

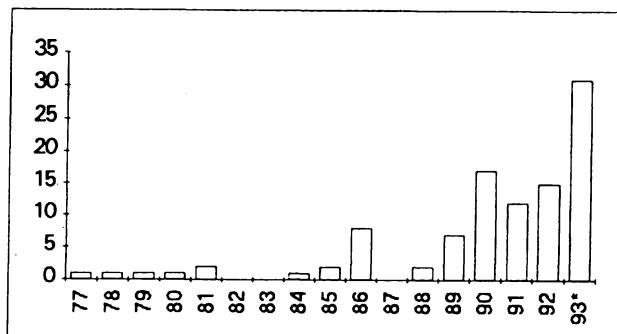
QUADRO 1 - TOTAL DAS INDÚSTRIAS DO RAMO DE CONFECÇÕES DE CIANORTE POR ANO DE INÍCIO DAS ATIVIDADES, CADASTRADAS NA SIC/PR - JULHO DE 1993

ANO	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93*	TOTAL
Número de Indústrias	1	1	1	1	2	0	0	1	2	8	0	2	7	17	12	15	31	101
%	1%	1%	1%	1%	2%			1%	2%	8%		2%	7%	17%	12%	15%	31%	100%

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Paraná.

\* Até julho/93

GRÁFICO 1 - TOTAL DAS INDÚSTRIAS DO RAMO DE CONFECÇÕES DE CIANORTE POR ANO DE INÍCIO DAS ATIVIDADES, CADASTRADAS NA SIC/PR - JULHO DE 1993



Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Paraná.

\* Até julho/93

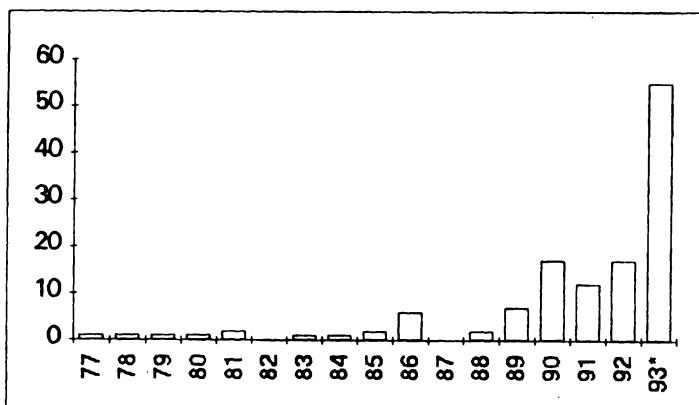
Outro componente deste universo refere-se a ambência institucional de Cianorte. Foi verificado que a cidade conta com a Associação

das Indústrias de Confecções e Vestuário de Cianorte - AICVC, Associação das Micro e Pequenas Empresas de Cianorte - AMPEC, Associação Comercial e Industrial de Cianorte - ACIC, Sindicato das Indústrias do Vestuário de Cianorte - SIVC, Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Confecções de Cianorte - STICC, Serviço de Apoio à Pequena Empresa no Paraná - SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Fundo Municipal de Desenvolvimento de Cianorte - FMDC, o Banco do Estado do Paraná S/A - BANESTADO, Banco do Brasil S/A - BB e a Prefeitura Municipal de Cianorte - PMC.

QUADRO 2 - TOTAL DAS INDÚSTRIAS DO RAMO DE CONFECÇÕES DE CIANORTE POR ANO DE INÍCIO DAS ATIVIDADES, CADASTRADAS NA SIC/PR - DEZEMBRO DE 1993

ANO	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	TOTAL
NÚMERO DE INDÚSTRIAS	1	1	1	1	2	0	0	1	2	8	0	2	7	17	12	15	31	101
%	1	1	1	1	2			1	2	8		2	7	17	12	15	31	100

GRÁFICO 2 - TOTAL DAS INDÚSTRIAS DO RAMO DE CONFECÇÕES DE CIANORTE POR ANO DE INÍCIO DAS ATIVIDADES, CADASTRADAS NA SIC/PR - DEZEMBRO DE 1993



Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Paraná.

\* Até dezembro/93.

Para a formação da amostra foram selecionadas 20 empresas do ramo de confecções de Cianorte. Este número foi estabelecido em conformidade com o total das indústrias deste ramo cadastradas na SIC/PR até julho de 1993 - 101 empresas. A amostra corresponde, pois, a aproximadamente

20% desse universo das empresas. O critério de seleção teve como base a data de início das atividades empresariais, desde a mais antiga até as mais recentes, e o número de empregados, formando-se assim a amostra de empresas especificada no Quadro 3. Serão especificadas no próximo tópico desta seção as fases da referida pesquisa de campo.

QUADRO 3 - CIANORTE - AMOSTRA DAS EMPRESAS PESQUISADAS

EMPRESAS	INÍCIO DAS ATIVIDADES	NÚMERO DE EMPREGADOS*
1	1977	1.380
2	1978	101
3	1979	176
4	1980	70
5	1981	30
6	1985	21
7	1986	28
8	1986	20
9	1988	75
10	1989	36
11	1990	62
12	1990	9
13	1990	7
14	1991	3
15	1991	3
16	1992	13
17	1992	2
18	1993	37
19	1993	36
20	1993	4

\* Número de Empregados obtido a partir de pesquisa direta.

Fonte: Secretaria da Indústria e do Comércio do Estado do Paraná.

### A Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo foi realizada em quatro etapas. A primeira, baseou-se em uma visita à cidade de Cianorte, na qual foram contactados alguns empresários, gerentes de firmas, gerentes de banco, presidentes de associações e sindicatos e algumas trabalhadoras a domicílio.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A pesquisa de campo contou com a colaboração da professora orientadora Dra. Liana Maria da Frota Carlelai da UFPR.

Na segunda etapa foi realizado o pré-teste. Ou seja, foram entrevistados 7 empresários e 2 trabalhadoras a domicílio no intuito de observar as possíveis falhas dos formulários utilizados nas entrevistas. Estes foram previamente elaborados e posteriormente corrigidos.

Na terceira etapa da pesquisa de campo foram entrevistadas as empresas da amostra selecionada, 8 trabalhadoras a domicílio, bem como os órgãos institucionais mais representativos para este estudo.

Finalmente, na quarta etapa da pesquisa foi acompanhado de perto o maior evento realizado em Cianorte: a V EXPOVEST. Esta Feira do Vestuário vem sendo realizada anualmente desde 1990, na semana em que se comemora o aniversário da cidade, em 26 de julho. No próximo tópico serão, pois, analisados os dados desta pesquisa.

## Análise Dos Dados

Todo o referencial analítico desenvolvido na segunda seção deste trabalho vem agora dar base para a análise dos dados coletados. Os principais pontos de referência, contudo, diz respeito ao modelo de distrito industrial da Terceira Itália observado por SCHMITZ (1993) e o sistema familiar ou “sistema Motte” de PIORE e SABEL (1984).

Como foi visto anteriormente, o modelo de distrito industrial, segundo SCHMITZ (1993, p. 2), deve conter os seguintes componentes essenciais: concentração geográfica e setorial das firmas; predominância de pequenas e médias empresas; desintegração vertical (a nível de firma); competição cooperativa; identidade sociocultural a qual traz facilidades; e uma ativa organização de auto-auxílio.

Enquanto que o sistema familiar ou “sistema Motte”, de acordo com PIORE e SABEL (1984, p. 34), também já visto anteriormente, fundamenta-se numa aliança informal mas de confiança entre pequenas e médias empresas pertencentes a vários membros de uma família. Esse sistema, no século XIX, baseava-se na constituição de uma confederação de firmas familiares, as quais produziam tecidos da moda. Cada novo membro era associado a um técnico experiente, e a confederação fornecia aos novos sócios o capital inicial para abrir uma firma especializada numa das fases do processo produtivo da qual o grupo familiar ainda estivesse necessitado.

Estas duas grandes referências vão, pois, mostrar o caminho que será seguido na análise dos dados. É importante agora examinar se todos estes componentes estão presentes em Cianorte, em que níveis e quais suas peculiaridades.

## Concentração Geográfica e Setorial das Firmas

A primeira percepção da existência de concentração geográfica e setorial ocorreu já na utilização da Listagem dos Estabelecimentos Industriais de Cianorte da SIC/PR de julho de 1993 para a seleção da amostra, citada anteriormente - 41% das empresas pertenciam ao ramo de confecções - sendo que em dezembro de 1993 esse percentual subiu para 46% (Quadro 4).

QUADRO 4 - CIANORTE - TOTAL DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIALIS

DATA	RAMO DE CONFECÇÕES	%	OUTROS RAMOS	%	TOTAL
JULHO/93	101	41%	144	59%	245
DEZEMBRO/93	126	46%	149	54%	275

Fonte: Secretaria da Indústria e do Comércio do Estado do Paraná.

Este fato foi confirmado nas quatro visitas. A maioria das indústrias de confecções estão localizadas no perímetro urbano de Cianorte, concentradas em determinadas ruas do centro da cidade, com lojas na própria fábrica. Da amostra, apenas a grande empresa A localiza-se em uma das estradas de acesso à cidade, ou seja, um pouco mais afastada do que as outras devido ao seu tamanho, onde construiu ao lado da sua fábrica o maior *shopping* atacadista da cidade (6.000m<sup>2</sup>). Nesta região de Cianorte também foram construídos alguns *shoppings* menores e outros estão em construção.

Outro fato revelado por 4 empresários entrevistados, diz respeito aos incentivos que as prefeituras das pequenas cidades vizinhas vêm oferecendo aos empresários interessados em abrir nova fábrica. Segundo as informações destes empresários, tais prefeituras cedem o terreno e financiam a longo prazo o barracão e os equipamentos necessários, desde que o empresário interessado se comprometa a empregar a mão-de-obra local, pois muitos moradores dessas cidades vão buscar emprego nas fábricas de confecções de Cianorte. Este fato demonstra a tendência do ramo de confecções de Cianorte em ampliar-se geograficamente.

Segundo os dados da amostra, 100% dos empresários possui fábricas em Cianorte. Esta é a informação cabal e suficiente da concentração geográfica e setorial do ramo de confecções de Cianorte. Apenas 10% destes possui fábricas em outras localidades (Quadro 5). Uma delas, a empresa A, possuindo três fábricas em cidades vizinhas. A outra possui uma fábrica em Brusque, onde um dos sócios proprietários já trabalhava no ramo. Portanto, a maioria dos empresários da amostra prefere continuar concentrando suas atividades industriais em Cianorte.

QUADRO 5 - CIANORTE - LOCALIZAÇÃO DAS FÁBRICAS DAS EMPRESAS DE CONFECÇÕES DA AMOSTRA

EMPRESA	NÚMERO DE FÁBRICAS	LOCALIZAÇÃO
1 à 20	20	Cianorte
1	3	Olímpia, Tapejara e Paranavaí
9	1	Brusque

Fonte: pesquisa direta.

Com todos esses elementos acima observados, pode-se dizer que Cianorte e arredores caracteriza-se por uma região onde se concentram muitas firmas do ramo de confecções. Portanto, fica evidenciado um dos componentes do modelo de distrito industrial. Em seguida será analisada a predominância de pequenas e médias empresas em Cianorte.

### Predominância de Pequenas e Médias Empresas

Ao analisar o tamanho das empresas da amostra, pesquisou-se vários autores para encontrar uma definição do que seja micro, pequena, média e grande empresa. Contudo, observou-se que não há um conceito geral, o que foi confirmado por BARROS<sup>3</sup> (1978, p. 54) e por BUIAR (1994, p. 4-5). Entretanto para efeito de análise foi adotado neste trabalho a classificação utilizada pelo SEBRAE.<sup>4</sup> (Quadro 6).

QUADRO 6 - CLASSIFICAÇÃO DAS EMPRESAS, SEGUNDO O NÚMERO DE EMPREGADOS

TAMANHO DA EMPRESA	NÚMERO DE EMPREGADOS
Micro Empresa	até 20 empregados
Pequena Empresa	de 21 até 100 empregados
Média Empresa	de 101 até 500 empregados
Grande Empresa	acima de 501 empregados

Fonte: SEBRAE

Pela Listagem dos Estabelecimentos Industriais de Cianorte da SIC/PR, foi possível observar que a grande maioria das empresas do ramo

3 Barros classificou o tamanho das empresas, utilizando a variável número de pessoas ocupadas, qual seja:

Pequena Empresa  $0 < x > 100$  pessoas ocupadas;

Média Empresa  $100 < x > 250$  pessoas ocupadas;

Grande Empresa  $x > 250$  ocupadas.

4 Adotamos a classificação do SEBRAE porque este separou inclusive as micro das pequenas empresas, o que veio contribuir para a classificação das empresas da amostra.

de Confecções é classificada como micro e pequena, o que foi comprovado na primeira visita à cidade. Há em Cianorte apenas uma grande empresa e duas médias no ramo, as quais fazem parte da amostra, sendo que as demais são micro e pequenas (Quadro 7).

QUADRO 7 - TOTAL DAS EMPRESAS DO RAMO DE CONFECÇÕES DE CIANORTE, CADASTRADAS NA SIC/PR, ATÉ JULHO DE 1993

TAMANHO DAS EMPRESAS	Micro	Pequena	Média	Grande	não declarado	TOTAL
NÚMERO DAS EMPRESAS	45	6	2	1	47	101
PERCENTAGEM	44,55%	5,94%	1,98%	0,99%	46,53%	100,00%

Fonte: Listagem dos Estabelecimentos Industriais de Cianorte da SIC/PR de julho/93.

Este fato foi observado também nas entrevistas aos órgãos institucionais - AICVC, SICC, STICC, SEBRAE, PMC, BANESTADO e BB. Logo, Cianorte vem confirmar mais este componente do modelo de distrito industrial. Em seguida será analisada a desintegração vertical, outro componente da tipologia adotada.

### Desintegração Vertical

Para compreender a desintegração vertical a nível de firma, deve-se observar que após a II Guerra Mundial houve uma tendência à integração vertical em várias indústrias dentro do sistema de produção em massa. Mas essa tendência acabou se alterando nos anos 70 devido a crise estrutural e as mudanças nas estruturas industriais. Assim, deu-se início a uma nova tendência: a desintegração vertical, ou seja, uma nova divisão do trabalho interfírmas.

O ramo de confecções de Cianorte começou a se expandir, a partir de 1977, dentro dessa tendência à desverticalização das atividades produtivas. Em outras palavras, este ramo já nasceu em Cianorte com uma forte integração horizontal. Foi observado, pelas empresas da amostra, um grande movimento neste sentido: 70% delas subcontratam ou faccionam, sendo que 50% faccionam parte do processo produtivo e 20% faccionam todo o processo. Portanto, somente 30% delas não utilizam a subcontratação ou facção (Quadro 8).

QUADRO 8 - CIANORTE - UTILIZAÇÃO DA FACÇÃO PELAS EMPRESAS DA AMOSTRA

NÚMERO DE EMPRESAS	FACCIONAM		6
	PARTE	TODO	
	10	4	
%	50%	20%	30%

Fonte: pesquisa direta.

As razões apontadas pelos empresários da amostra, ao terceirizar tanto para outras firmas como para trabalhadoras a domicílio, se devem ao fato de que 25% estão tentando atender a elevada demanda, 15% buscam mais qualidade através de serviços especializados, tais como: bordado, ponto ajur, pintura, estamparia, 10% estão tentando superar a falta de maquinário, 10% estão tentando reduzir seus custos de produção e 10% estão buscando ao mesmo tempo todas estas razões acima citadas. (Quadro 9).

QUADRO 9 - CIANORTE - RAZÕES DA SUBCONTRATAÇÃO OU FACÇÃO PELA AMOSTRA DAS EMPRESAS

RAZÕES DA SUBCONTRATAÇÃO OU FACÇÃO	EMPRESAS QUE SUBCONTRATAM OU FACCIONAM PARA OUTRAS EMPRESAS OU TRABALHADORAS A DOMICÍLIO	
	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
Atender a demanda elevada	5	25%
Buscar trabalho especializado e de maior qualidade	3	15%
Superar a falta de maquinário	2	10%
Redução de custos	2	10%
Todas as razões acima citadas	2	10%
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>70%</b>
Empresas que são subcontratadas ou faccionadas por outras empresas	2	10%

Fonte: pesquisa direta.

Desde a industrialização do ramo de confecções é comum o uso da subcontratação ou facção. Portanto, a terceirização aqui não é novidade, justamente por se tratar de uma indústria “tradicional” e intensiva em

mão-de-obra. Entretanto, observou-se pela amostra que este recurso vem sendo utilizado não tanto por seu aspecto tradicional, mas principalmente pela possibilidade de obter maior flexibilidade produtiva e com isso poder atender a elevada demanda, melhorar a qualidade dos produtos, reduzir seus custos, bem como minimizar as dificuldades pela escassez de maquinário.

No entanto, como é visto no quadro 9, apenas 10% das empresas da amostra são subcontratadas ou faccionadas por outras empresas. Todavia é importante esclarecer que uma delas, a maior empresa do ramo na cidade - a empresa A - atualmente presta serviço para várias empresas de grande porte com *griffes* reconhecidas nacionalmente, bem como para uma empresa americana fabricante de *jeans* de renome internacional, havendo outros contratos internacionais em andamento. Por isso esta empresa construiu uma lavanderia industrial nos padrões internacionais dentro de sua fábrica, como foi visto anteriormente. Já a outra, presta serviço tanto para as pequenas e médias empresas, como também para a empresa A.

Verifica-se, assim, que a maioria das empresas da amostra faccionia para as trabalhadoras domiciliares. E que, embora havendo poucas empresas trabalhando como subcontratadas ou faccionadas, estas chegam a atingir não só o mercado interno como também o externo. Comprovando-se, assim, a existência da integração horizontal no ramo de confecções de Cianorte. A seguir será analisada a presença ou não da competição cooperativa neste ramo.

### Competição Cooperativa

Este componente, como a própria palavra diz, refere-se a dois elementos indispensáveis ao grupo de firmas de qualquer distrito industrial, quais sejam: competição (concorrência) e cooperação (parceria). Ambos precisam estar juntos e vinculados para que o distrito industrial possa se desenvolver, como foi visto anteriormente. Geralmente é dada mais atenção à cooperação ou parceria entre as empresas, tanto de mercado como de insumo, ficando a competição um pouco esquecida, ou mal entendida. No entanto, a concorrência entre as empresas faz com que estas busquem um melhor padrão de qualidade dos produtos, além de incentivar as inovações. Ela é tão importante para o distrito industrial quanto a cooperação. Em outras palavras, estes dois elementos não devem ser vistos separadamente.

De acordo com as informações obtidas nas entrevistas, todos os empresários da amostra confirmam a existência da cooperação de mercado, a qual se dá principalmente pelo sistema de vendas a atacado para as excursões que vêm de várias localidades do Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo, Rio de Janeiro,

Minas Gerais, Rondônia, Estados do Nordeste e do próprio Paraná). Tal sistema foi baseado na idéia de uma das gerentes da grande empresa A do ramo de confecções de Cianorte. Ela inspirou-se no que já vinha ocorrendo em outras cidades como Ibitinga, Brusque e Jaraguá do Sul. Ou seja, fretar ônibus de excursão através de uma empresa de turismo e trazer atacadistas de outras localidades, bem como facilitar a forma de pagamento das mercadorias vendidas. A idéia foi seguida também pelos demais empresários do ramo de confecções da cidade.

Logo este sistema de vendas através de excursões foi ampliando-se. Cada ônibus traz um guia, cuja função é levar os compradores até as lojas e garantir a idoneidade destes, visto que as compras são pagas com cheques pré-datados. Atualmente, pelo elevado número de postos de venda - mais de 500, entre os quais 10 *shoppings* atacadistas - e de ônibus de excursões que visitam a cidade - a média de 20 por dia - bem como pelo volume de vendas, estão funcionando 3 Centrais de Guias, as quais prestam serviço de seleção, cadastramento, acompanhamento e pagamento dos guias das excursões, organizando o fluxo dos ônibus e dando mais segurança aos comerciantes.

Outro elemento importante, o qual revela a cooperação entre os empresários do ramo de confecções de Cianorte, refere-se às reuniões periódicas, geralmente uma por semana, onde os empresários de cada *shopping* e das ruas principais se encontram para discutir assuntos pertinentes ao mercado do ramo, além das reuniões da AICVC e do SICC.

A parceria de mercado é a forma central de cooperação entre os empresários do ramo de confecções de Cianorte. Para eles o mais importante é divulgar a “Capital do Vestuário”. Por exemplo, o empresário não se importa caso o atacadista não compre na sua loja e compre na do vizinho, ele até indica onde pode encontrar tal mercadoria, pois para o empresário o importante é que todos os atacadistas visitantes voltem para suas cidades satisfeitos, comprando em qualquer das lojas das fábricas de Cianorte. Seguindo essa linha de conduta, os *shoppings* costumam oferecer o café da manhã aos seus visitantes como uma cortesia pela visita. Esta união entre as empresas, administradores dos *shoppings* e guias de excursões é muito forte.

Há também evidências de cooperação de insumo, embora informal, visto que 60% dos empresários entrevistados declararam que chegam a emprestar desde maquinário até linha, botões e outros insumos para ajudar outro empresário necessitado. Enquanto isso, um grupo deles já vem estudando a possibilidade de se reunirem para efetuar as compras de insumos em conjunto, a fim de diminuir seus custos e garantir a aquisição (Quadro 10).

QUADRO 10 - CIANORTE - TOTAL DAS EMPRESAS DA AMOSTRA NA COOPERAÇÃO ENTRE EMPRESÁRIOS

NÚMERO DE EMPRESAS	COOPERAÇÃO			
	MERCADO	%	INSUMOS*	%
	20	100%	12	60%

\* sistema de cooperação ainda não sistematizado.

Fonte: pesquisa direta.

Quanto aos benefícios da parceria ou cooperação de mercado, os empresários entrevistados foram unâimes em reconhecer o crescimento das vendas, 20% citaram como outro benefício a segurança e a estabilidade do sistema de vendas utilizado, citado anteriormente - para excursões com guias responsáveis pelos cheques pré-datados e Centrais de Guias para organizar e garantir a idoneidade dos compradores. Também 20% citaram a concorrência como um prejuízo, ou seja, possuem uma visão distorcida quanto à concorrência existente (Quadro 11).

QUADRO 11 - CIANORTE - TOTAL DAS EMPRESAS DA AMOSTRA, SEGUNDO OS EFEITOS DA COOPERAÇÃO

COOPERAÇÃO	BENEFÍCIOS		PREJUÍZOS
	CRESCIMENTO DAS VENDAS	SEGURANÇA DO SISTEMA DE VENDAS	
NÚMERO DE EMPRESAS	20	4	4
%	100%	20%	20%

Fonte: pesquisa direta.

Sobre a questão de como melhorar a cooperação e das necessidades em termos de parceria para o desenvolvimento do ramo de confecções de Cianorte, 35% dos empresários da amostra declararam que é preciso maior divulgação da "Capital do Vestuário". Através de propagandas, publicidades e *show room* em outras cidades, pretende-se também a inserção no Mercosul; 30% comentaram a falta de parceria para aquisição de insumos; 25% pediram mais união entre os empresários do ramo de confecções e maior participação nas reuniões semanais; e 10% reclamaram da infra-estrutura da cidade para receber as excursões (Quadro 12).

**QUADRO 12 - CIANORTE - SUGESTÕES DOS EMPRESÁRIOS DA AMOSTRA PARA APERFEIÇOAMENTO DA COOPERAÇÃO EXISTENTE**

SUGESTÕES	MAIS DIVULGAÇÃO	PARCERIA DE INSUMO	MAIS UNIÃO ENTRE EMPRESÁRIOS	MELHORIAS NA INFRA-ESTRUTURA DA CIDADE
NÚMERO DE EMPRESÁRIOS	7	6	5	2
%	35%	30%	25%	10%

Fonte: pesquisa direta.

Por todos estes dados examinados pode-se observar que no ramo de confecções de Cianorte há um grau bem elevado de competição cooperativa, com perspectivas de expansão para o ramo, principalmente pelo interesse dos empresários em consolidar a cooperação na compra de insumo e continuar investindo na divulgação do ramo de confecções da cidade como um todo. Em seguida, será analisada a identidade sociocultural existente em Cianorte.

### Identidade Sociocultural

Outro componente do modelo de distrito industrial refere-se à identidade sociocultural, ou seja, aos laços não apenas econômicos entre firmas, empresários e trabalhadores. Esta identidade sociocultural, baseada na reciprocidade e confiança, vem facilitar as relações entre seus agentes, contribuindo para a formação e desenvolvimento do distrito industrial, devido à importância econômica que cada laço traz.

Em Cianorte este componente sociocultural é muito forte. A maioria da população é de origem libanesa, descendente de imigrantes que vieram tentar uma nova vida aqui no Brasil, os quais conservam a tradição dos seus usos e costumes.

Entre os vários imigrantes libaneses de Cianorte destacou-se um casal que trabalhava no comércio de armários, cujos filhos foram os pioneiros no ramo de confecções, e hoje são os maiores empresários da cidade. Eles deram o exemplo a outros tantos empresários da família e a conhecidos, formando-se uma verdadeira rede de firmas do ramo de confecções. Para exemplificar, 25% das empresas da amostra pertencem a essa família pioneira. E muitos dos atuais empresários da cidade já trabalharam em suas fábricas como empregados ou fussionistas

A principal característica das relações interfirms dessa rede diz respeito justamente ao aspecto sociocultural e familiar: 90% dos empresários entrevistados possuem um ou mais familiares trabalhando em sua empresa; e 70% possuem familiares trabalhando em outra empresa de confecções em

## Cianorte (Quadro 13).

QUADRO 13 - CIANORTE - TOTAL DE EMPRESÁRIOS DA AMOSTRA, SEGUNDO AS RELAÇÕES FAMILIARES INTRA E INTEREMPRESAS

	EMPRESÁRIO COM FAMILIARES TRABALHANDO NA SUA EMPRESA	EMPRESÁRIO COM FAMILIARES TRABALHANDO EM OUTRAS EMPRESAS DO RAMO	EMPRESÁRIO QUE PRESTA AUXÍLIO A OUTRO EMPRESÁRIO FAMILIAR
NÚMERO DE EMPRESÁRIOS	18	14	11
%	90%	70%	55%

Fonte: pesquisa direta.

É muito comum o auxílio mútuo entre os membros das famílias em termos de troca de experiência no ramo e empréstimo de maquinário e/ou dinheiro quando há necessidade. Dos empresários entrevistados que possuem familiares em outras empresas de confecção, 79% declararam já ter prestado algum tipo de auxílio, ou seja, 55% da totalidade dos empresários da amostra.

O aspecto sociocultural e familiar acaba também se estendo aos órgãos institucionais locais, visto que tanto a AICVC como o SICC já tiveram e atualmente têm como presidentes pessoas pertencentes a essas famílias. Constatada a identidade sociocultural de Cianorte, serão analisados seus órgãos institucionais no tópico seguinte.

### Instituições de Auto-Auxílio e Outros Órgãos Institucionais

Como foi visto anteriormente, a cooperação interfirma tem um papel muito importante no desempenho do distrito industrial. Concorda-se com SCHMITZ quando ele afirma que a “cooperação pode obter várias formas e pode ter diferentes graus de intensidade” (1993, p. 22). Logo, a ação coletiva pode ou não ser institucionalizada, o que vai depender da forma e do grau de intensidade da cooperação. Neste tópico serão analisados os principais órgãos da ambição institucional de Cianorte, quais sejam: AICVC, SICC, SEBRAE. Em seguida, como complemento, serão analisados os seguintes órgãos do Estado: PMC, BANESTADO, BB, os quais também fazem parte da ação coletiva institucionalizada do ramo de confecções de Cianorte.

Antes, porém, serão examinadas as opiniões dos empresários quanto ao desempenho desses órgãos institucionais, bem como sua parti-

pação nos mesmos. Segundo os dados coletados nas entrevistas, 95% das empresas da amostra estão associadas à AICVC e 90% são sindicalizadas através do SICC (Quadro 14). Segundo seus empresários, estes órgãos desempenham satisfatoriamente os seus papéis.

**QUADRO 14 - CIANORTE - TOTAL DAS EMPRESAS DA AMOSTRA CADASTRADAS NA ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE CONFECÇÕES E DO VESTUÁRIO DE CIANORTE - AICVC E NO SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DO VESTUÁRIO DE CIANORTE - SIVC**

	AICVC	%	SIVC	%
NÚMERO DE EMPRESAS	19	95%	18	90%

Fonte: Pesquisa direta.

Quanto aos serviços de treinamento e cursos, 60% das empresas da amostra já utilizaram os serviços do SEBRAE e 30% utilizaram os serviços do SENAI, cuja escola profissionalizante é mantida pelo mesmo em parceria com a prefeitura da cidade, sendo que os participantes dos cursos e treinamentos mostraram-se satisfeitos com os resultados (Quadro 15).

**QUADRO 15 - CIANORTE - TOTAL DE EMPRESAS DA AMOSTRA QUE UTILIZAM OS SERVIÇOS DE TREINAMENTO E CURSOS PARA O RAMO DE CONFECÇÕES**

INSTITUIÇÕES	SEBRAE	%	SENAI/PREFEITURA	%
NÚMERO DE EMPRESAS	12	60%	6	30%

Fonte: pesquisa direta.

Embora só 25% dos empresários da amostra ter declarado a obtenção de incentivos da Prefeitura Municipal de Cianorte (Quadro 16), o maior evento realizado anualmente na cidade desde 1990, a feira de moda EXPOVEST, foi criado e vem sendo mantido pela prefeitura, através do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Cianorte em parceria com outros órgãos, tais como o SEBRAE, a AICVC, a ACIC e a AMPEC.

Quanto ao papel do governo do Estado como órgão de fomento, 60% dos empresários da amostra reconheceram a importância do “Programa Bom Emprego”, pelo seu incentivo a geração de empregos via financiamento de maquinário e capital de giro. Contudo, apenas um empresário (5%) da amostra declarou ter utilizado tal financiamento, como é visto no quadro 16.

QUADRO 16 - CIANORTE - INCENTIVOS INSTITUCIONAIS RECONHECIDOS E UTILIZADOS PELAS EMPRESAS DA AMOSTRA

INCENTIVOS	PREFEITURA DE CIANORTE	%	PROGRAMA "BOM EMPREGO"	%
Número de empresas que reconhecem o incentivo	5	25%	12	60%
Número de empresas que utilizaram o incentivo	2	10%	1	5%

Fonte: pesquisa direta.

Visto a opinião e participação dos empresários da amostra, será agora apresentado cada órgão institucional e desempenho, segundo as entrevistas realizadas nestes próprios órgãos:

- A AICVC deu início às suas atividades em 1989; na época eram menos de 15 indústrias associadas. Hoje ela possui em torno de 140 indústrias associadas dentre as 220 cadastradas. O seu objetivo maior é cuidar dos interesses dos seus associados, para isso a atual gestão está elaborando um Plano Diretor. No que se refere a mídia e divulgação do ramo de confecções de Cianorte, a Associação vem desempenhando seu papel, contudo pretende ampliar e aperfeiçoar os seus serviços. Já os problemas que vem enfrentando diz respeito a sua estrutura física para acomodação dos associados, tendo em vista o rápido crescimento do ramo de confecções. Na opinião do presidente da Associação, é preciso um apoio institucional maior, bem como maior entrosamento entre os empresários e os políticos, pois falta força política para melhorar ainda mais o desenvolvimento deste ramo em Cianorte.

- O SICC deu início às suas atividades também em 1989, época em que havia 20 indústrias sindicalizadas na cidade; hoje são mais de 175 indústrias sindicalizadas. Como órgão institucional, seus principais objetivos são: promover o desenvolvimento deste ramo; divulgar a cidade como um pólo de confecções; trazer o SESI para Cianorte; fazer novas conquistas; e buscar avanços sociais e técnicos. Todas as metas propostas, para atingir tais objetivos, estão sendo realizadas conforme as expectativas. No entanto, de acordo com o seu presidente, o Sindicato deve divulgar mais o ramo de confecções, além de providenciar a ampliação do Pavilhão de Exposições onde é realizada a Feira EXPOVEST, bem como dar maior respaldo a esse evento.

- O SEBRAE, conhecido órgão institucional que objetiva o fomento e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, também está presente em Cianorte desde novembro de 1992 com um Posto Avançado da

Regional de Maringá. Ao tentar passar para o microempresário o que é uma empresa organizada, fornecendo esclarecimentos, cursos, treinamentos, assessorias e informações, o SEBRAE, como os outros órgãos institucionais, está cooperando para o desenvolvimento do ramo de confecções e de outras atividades industriais de Cianorte. Neste ano de 1994, vem atuando setorialmente com projetos direcionados, incluindo o de confecções.

Em Cianorte, o SEBRAE também possui um programa de rádio para divulgar os seus serviços e as empresas, o qual vai diariamente três vezes ao ar. Além disso, publica mensalmente um periódico chamado "Oferta e Procura - Bolsa de Subcontratação e Negócios do Paraná", no qual as pequenas indústrias podem oferecer seu produto, bem como procurar algum tipo de bem ou serviço. A sua clientela é diversificada, mas em Cianorte a maioria é do ramo de confecções, geralmente são as micro e pequenas empresas já existentes em busca de aperfeiçoamento e muitas pessoas em busca de informações para abrir uma nova empresa. Mensalmente, são atendidas cerca de 120 pessoas, das quais 60 estão envolvidas com o ramo de confecções.

Em 1993, o SEBRAE ofereceu 6 cursos de treinamento na área de confecções e um curso especial sobre Qualidade e Produtividade no Ramo de confecções para 10 empresas, no mês de maio de 1994 ofereceu 2 cursos, um sobre Custos e Formação de Preços de Venda na MPE Industrial e outro sobre Como Desenvolver Novos Produtos na MPE de Confecções.

- O BANESTADO tem um papel muito importante como agente financiador regional. Em Cianorte, através do "Programa Bom Emprego", o BANESTADO procura fomentar todos os setores, inclusive o ramo de confecções para gerar mais empregos. Embora não havendo discriminação entre grandes, médias e pequenas empresas, o gerente do banco declarou ser estas últimas as que mais se beneficiam deste Programa.

Antes da atual gestão governamental não havia nenhuma linha de crédito ou financiamento específicos, tal como este do "Programa Bom Emprego", cujos atendimentos já chegaram a 42 contratos para o ramo de confecções, além de outros tantos em andamento.

Cabe esclarecer que o "Programa Bom Emprego" concede financiamento de até 5 anos, com 1 ano de carência e pagamentos em até 48 meses, para aquisição de maquinário, novo ou usado, e capital de giro aos empresários interessados. Estes, devem apresentar o Cadastro Geral de Emprego de sua empresa no ato do pedido. A contrapartida, como o próprio nome diz, é a geração de empregos: se o empresário gerá-los terá o benefício de 10% da TR; se o empresário não gerá-los terá 100% da TR, mais 6% de juros ao ano. Para financiar até 18 milhões de cruzeiros reais, o empresário comprometer-se-á criar 2 empregos; para financiar um valor entre 18 mi-

lhões e 36 milhões de cruzeiros reais, deverá criar 4 empregos; e acima de 36 milhões de cruzeiros reais, 6 empregos, sendo que o valor máximo do financiamento é 54 milhões de cruzeiros reais a preço de abril de 1994.

- O papel do BB no desempenho do ramo de confecções de Cianorte é limitado justamente pelo fato de não se tratar de um banco re do, o Banco do Brasil oferece várias linhas de crédito para aquisição de maquinário, tendo como única restrição o passado da empresa; seu financiamento normal é de no máximo 120 dias. Geralmente são as grandes empresas que recorrem a elas. Quanto às indústrias de confecções que já a utilizaram, segundo o gerente do banco, elas “não se deram muito bem”, independente do seu tamanho. Por esses motivos não há nenhuma perspectiva específica do Banco do Brasil de Cianorte em relação a este ramo.

Contudo, na opinião do gerente, o ramo de confecções de Cianorte, por já estar consolidado, terá um crescimento um pouco mais lento, expandindo-se também para os municípios vizinhos. Declarou inclusive que há previsão de instalação de indústrias têxteis e de aviamentos na cidade, além da ampliação da rede hoteleira e de lavanderias.

- A PMC está contribuindo para o desenvolvimento industrial da cidade através da isenção de todos os impostos municipais, pelo prazo de 5 anos consecutivos, a todos novos empreendimentos industriais, cujos empresários queiram ali se instalar. Com este incentivo municipal a prefeitura já motivou a vinda de duas grandes indústrias da área têxtil, cuja produção será de tecidos planos e malhas. Uma delas trata-se da filial de uma indústria têxtil constituída de capital paulista, a qual em muito breve se instalará na cidade. Tal incentivo também está atraindo para Cianorte a vinda de outras empresas, como as de aviamento e de acessórios, como foi mencionado pelo gerente do BB.

Assim, a PMC desde 1986 vem contribuindo para o fortalecimento do ramo de confecções, bem como de outras atividades industriais, através deste Programa de Desenvolvimento Industrial. Este Programa inclui, além, da doação de terreno com cláusula de reversão, a terraplanagem às indústrias interessadas, as quais podem escolher entre dois parques industriais situados em bairros distintos, somando uma área de 300.000m<sup>2</sup>, dos quais 40.000m<sup>2</sup> (13,33%) são para o ramo de confecções. Atualmente, estes parques já contam com mais de quinze indústrias instaladas.

A prefeitura municipal também repassa 20% do ICMS arrecadado mensalmente à Associação da Indústria de Confecções e do Vestuário de Cianorte para os gastos com a divulgação da “Capital do Vestuário”.

No que diz respeito à arrecadação de impostos, segundo informações do Assessor da Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços de

Cianorte - SICSC, 40% do total dos impostos arrecadados são provenientes do ramo de confecções. Este percentual só não é maior porque a maioria das indústrias desse ramo são micro e pequenas empresas. A maior arrecadação provém do setor alimentício, através de uma indústria produtora de farinha de mandioca e de outra produtora de doces e enlatados.

Entretanto, esta informação sobre o percentual da arrecadação do ICMS não está totalmente de acordo com os dados fornecidos pelo IPARDES, onde apenas 15,56% do total da arrecadação referem-se à Indústria de Vestuário, Calçados e Art. Tecidos, 55,27% correspondem à Indústria de Produtos Alimentares e 12,37% à Indústria de Bebidas (Quadro 17). Mas mesmo assim confirma-se que a Indústria de Vestuário é a segunda maior arrecadação da cidade.

Quanto a geração de empregos, o Assessor da SICSC afirmou que o ramo de confecções gera em torno de 10.000 a 12.000 empregos diretos. Outra informação interessante que pode servir de parâmetro refere-se a quantidade de indústrias na cidade: no geral são 386 indústrias instaladas, dentre as quais 280 são do ramo de confecções, segundo a AICVC, e 14 indústrias estão em fase de implantação.

Entre as prioridades do programa de governo da atual gestão municipal destaca-se o empenho em trazer mais recursos externos para investir na região; a construção de barracões para as pequenas empresas; ampliar mais 5.000 a 6.000m<sup>2</sup> a área dos terrenos doados às indústrias em geral; expansão industrial; e crescimento da agroindústria. Todavia, a grande dificuldade está sendo conseguir mais verbas estaduais e federais.

A atual prefeitura também está investindo na infra-estrutura de Cianorte. Foi projetado a construção de dois portais nas principais vias de acesso à cidade; estão sendo construídas vias marginais com previsão de entrega para o final deste ano; além da construção de mais hotéis para atender os excursionistas.

É importante destacar que a prefeitura mantém uma escola profissionalizante, específica para o ramo de confecções, em parceria com o SENAI, a qual forma 70 profissionais em 45 dias. A prefeitura cede o espaço físico e parte das máquinas, materiais e serviços. O SENAI participa com outra parte das máquinas e materiais.

A prefeitura, assim, pretende combater a miséria - com trabalho e geração de empregos.

QUADRO 17 - PARTICIPAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE CIANORTE NA ARRECADAÇÃO DO ICMS

INDÚSTRIAS	PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO DO ICMS
PRODUTOS ALIMENTARES	55,27%
VESTUÁRIO, CALÇADOS E ARTIGOS DE TECIDOS	15,56%
BEBIDAS	12,37%
MECÂNICA	3,88%
MADEIRA	3,63%
COURO, PELES E PRODUTOS DERIVADOS	2,18%
MOBILIÁRIO	1,58%
TRANSFORMAÇÃO - DIVERSAS	1,12%
METALÚRGICA	0,91%
PRODUTOS DE PERFUMARIA, SABÕES E VELAS	0,89%
MATERIAIS DE TRANSPORTE	0,85
PRODUTOS FARMACÊUTICOS E VETERINÁRIOS	0,53%
EDITORIAL	0,34%
TÊXTIL	0,20%
EXTRATIVAS DE MINERAIS	0,18%
MINERAIS NÃO METÁLICOS	0,17%
MAT. ELÉTRICO E COMUNICAÇÃO	0,12%
DE BORRACHA	0,11%
MATÉRIAS PLÁSTICAS	0,01%
OUTRAS	0,10%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IPARDES

Ao examinar todas estas informações acima, podemos concluir que o aspecto referente ao aparato institucional se não é o mais importante para a formação do Distrito Industrial, ele pode vir a contribuir e muito para a consolidação e desempenho deste. No tópico seguinte serão analisados aspectos referentes ao sistema familiar ou sistema “*Motte*” encontrados em Cianorte.

### Sistema Familiar ou Sistema “Motte”

O sistema familiar ou “sistema Motte” de PIORE e SABEL (1984) visto anteriormente, trata justamente dos laços familiares e socioculturais que vem marcar a formação e o desenvolvimento de certos distritos industriais, como é o caso do ramo de confecções de Cianorte.

Na análise dos dados referentes a identidade sociocultural foi observado que além da família pioneira, da qual faz parte 25% dos empresários da amostra, a maioria das empresas entrevistadas (90%) possuem familiares trabalhando na empresa, 70% possuem familiares trabalhando em outras empresas do ramo de confecções e 55% dos empresários auxiliam seus familiares do ramo (Quadro 12). Estes dados são citados novamente para salientar o aspecto familiar inerente à formação e desenvolvimento do ramo de confecções de Cianorte. Acredita-se que este seja o ponto fundamental deste trabalho, ou seja, Cianorte pode ser associada ao sistema “Motte” de PIORE e SABEL (1984). Claro que há certas diferenças peculiares à época e ao local, mas na essência pode-se dizer que Cianorte também vem se destacando como um distrito industrial, o qual nasceu pelas dificuldades encontradas na agricultura da região a partir de 1975, onde muitas famílias começaram a trabalhar com costura, abrindo pequenas empresas e umas auxiliando as outras, formando assim uma rede de empresas familiares. Finalmente, no último tópico desta seção será relatada a V EXPOVEST.

### LIMITES E POSSIBILIDADES DA INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES DE CIANORTE

Com todo este panorama visto até agora da indústria de confecções de Cianorte, apesar da sua recente formação, pode-se então ressaltar aquelas questões consideradas mais relevantes para a sua consolidação. Visto que, ao comparar-se o modelo ideal com a realidade de Cianorte, mesmo considerando o caráter estático do primeiro e o caráter dinâmico do segundo, todas as evidências demonstraram a clara formação de um distrito industrial.

Primeiramente, ao examinar a rede de empresas da indústria foi constatado que suas ligações “para frente” são bem nítidas, considerando o volume da produção e da comercialização do produto final e a quantidade de empresas e postos de venda (Quadro 18). No entanto, as ligações “para trás” são muito tênuas, ou seja, ainda não há em Cianorte um parque industrial têxtil, apesar de haver um movimento inicial neste sentido. Quanto à indústria de maquinário, sua implantação seria inviável por exigir um investimento extremamente elevado, além do que Cianorte está relati-

vamente próxima de São Paulo, o maior parque industrial nacional. Há, porém, um movimento claro de atividades subsidiárias que confirmam a ação direta do distrito industrial na economia local, tais como: oficinas de conserto e manutenção de máquinas e equipamentos da indústria de confecções, lojas de aviamentos e acessórios, lavanderias especializadas, centrais de guias, escolas para formação de modelos profissionais e uma agência de publicidade. (Quadro 18).

QUADRO 18 - CIANORTE - ATIVIDADES DIRETAS E INDIRETAS DA INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES

ATIVIDADE	QUANTIDADE
Empresas de Confecções	280
Lojas de Confecções	500
Lojas de Aviamentos e Acessórios	3
Oficinas de Conserto e Manutenção	3
Lavanderias	5
Centrais de Guias	4
Escola Profissional de Modelos	2
Agência de Publicidade	1

Fonte: Associação das Ind. de Confecções e Vestuário de Cianorte.

Em segundo lugar, a divisão do trabalho nesta indústria se dá mais pela especialização em determinados tipos de produtos do que pela execução das partes destes produtos. Há empresas que especializaram-se na confecção de *jeans*, outras na confecção de malhas, outras ainda em camisas, ou na "modinha", ou na moda infantil, ou na moda masculina, ou na moda feminina, ou em cama, mesa e banho, ou em *lingerie*. Assim, a indústria tanto pode atender os vários tipos de demanda quanto adaptar-se mais facilmente às novas tendências. Este fato é confirmado quando se verifica que a empresa A está mais voltada para a exportação de *jeans* - 70% da sua produção total - se bem que sua participação no mercado interno também seja muito expressiva. Enquanto as demais empresas, ao diversificarem sua produção, atendem as várias camadas sociais, principalmente das cidades do interior de diferentes estados, denotando assim um público cativo.

Este tipo de divisão do trabalho, no qual uma região se especializa em fabricar determinados produtos, cujos insumos são adquiridos em locais de fácil acesso (no caso de Cianorte, principalmente em São Paulo), mas também alguns de lugares longínquos (Cianorte começa a importar têxteis da Índia, China e Portugal) e vendidos para diversas regiões, já tinha sido observado por MARSHALL (1988, p. 224) em seu estudo sobre as indústrias localizadas. Sendo que, neste caso, um dos fatores preponderantes para a determinação da localização industrial foi a configuração do grande exce-

dente de força de trabalho expulsa pela crise do café e a instalação inicial de pequenas empresas.

Outro aspecto a ser considerado na divisão do trabalho, refere-se à semelhança entre o trabalho executado na fábrica e o executado pelas trabalhadoras a domicílio, visto que não há diferença no maquinário utilizado ao verificar os dados das amostras - 700 máquinas de costura reta das empresas e 8 das trabalhadoras a domicílio; 75 *overlock* das empresas e 5 das trabalhadoras a domicílio, sendo que a busca pela subcontratação é principalmente para atender a elevada demanda, procurando reduzir os custos. Há, porém empresas que buscam um trabalho mais especializado (bordado), o qual também é executado em máquinas especiais, como é o caso do ponto ajur. Por isso não se pode esperar que as empresas da indústria de confecções de Cianorte se tornem especializadas a um nível semelhante ao das empresas da indústria do Vale dos Sinos, como apresentadas por SCHMITZ (1994, p. 5-6) onde ocorre uma elevada especialização devido a divisão técnica do trabalho daquela indústria.

Em Cianorte, ocorre algo semelhante ao que MARSHALL (1988, p. 226) descreveu em sua obra sobre as vantagens da indústria localizada. Lá, “respira-se o ar da confecção”, as novas idéias são disseminadas e logo formam-se outras novas idéias. O comércio é organizado de tal forma que toda a cidade é beneficiada. Embora não tenha desenvolvido as ligações anteriores à produção, possivelmente pela proximidade com São Paulo, como foi visto acima, há uma facilidade na aquisição do maquinário e de matérias-primas, sendo que tais equipamentos e insumos também vão até os empresários da cidade, apresentando-se na Feira EXPOVEST. Assim, torna-se evidente que Cianorte é um mercado atraente para estes produtos.

Em terceiro lugar, com referência à questão da flexibilidade da indústria de confecções de Cianorte, a própria aglomeração de pequenas e microempresas, por si só, já demonstra seu nível de flexibilidade, tendo em vista a produção em pequenos lotes e a diferenciação de produtos. Foi constatado também que a flexibilização se dá muito mais pelas subcontratações (flexibilidade jurídica e organizacional) do que pelo uso de máquinas flexíveis, visto que poucas empresas possuem máquinas eletrônicas - apenas a empresa A utiliza o sistema CAD/CAM. Todas as empresas usam intensamente as máquinas elétricas, não diferenciando-se assim das indústrias de confecções de outras regiões. Adicionalmente observa-se outra característica de flexibilidade, os empregados são capazes de realizar diferentes tarefas dentro da empresa, adaptando-se facilmente às variações conjunturais (flexibilidade salarial), tornando assim o salário mais individualizado. Verificou-se ainda que a maioria dos trabalhadores são registrados

em carteira profissional e que, surpreendentemente, o piso salarial da empresa A é igual ao das outras empresas da indústria.

Na maioria das pequenas e microempresas de confecções de Cianorte foi observado um clima de agregação entre patrões e empregados, parecendo mais uma grande família reunida em torno da atividade profissional. Isto porque a mão-de-obra qualificada e adaptável é valorizada pela indústria, confirmando o argumento de SENGBERGER e PYKE (1991, p. 3): “combinada a um clima geral de confiança, a ruptura das divisões rígidas entre quadros e trabalhadores favorece a adaptabilidade profissional”. Já na empresa A e outras de médio porte não se notou tal característica. Foi possível perceber que há também na indústria de confecções de Cianorte o que foi anteriormente chamado de flexibilidade ofensiva (ou cooperativa), pelo nível de cooperação existente, articulada com a flexibilidade defensiva (ou concorrencial), pelo volume de trabalho informal.

Em quarto lugar, é importante salientar alguns aspectos a respeito da parte comercial. O mercado desta indústria de confecções baseia-se nas vendas por representação, por “pedido” direto quando já cadastrados na lista de clientes da fábrica, em filiais de algumas lojas em outras cidades e em inúmeros *shoppings* e lojas espalhadas por toda Cianorte, geralmente lojas da própria fábrica, aos vários atacadistas de outras localidades que vêm para Cianorte em excursões organizadas por guias especializados e cadastrados nas centrais de guias.

Esta última forma é o meio central de vendas, entretanto revela certa fragilidade na relação produção-distribuição. A questão principal refere-se aos guias das excursões, os quais desempenham um papel de intermediário nesta relação comercial, tornando-a vulnerável na medida em que nem sempre há um consenso entre os lojistas e os guias na determinação da percentagem da remuneração destes. O que a converte em uma relação instável, apesar das Centrais de Guias desempenharem um papel mediador, havendo forte concorrência também entre as cidades mais próximas, como Maringá, que estão construindo vários *shoppings* atacadistas.

Foi constatado que os guias não têm nenhuma ligação com a produção nem opinam sobre a mesma, preocupam-se exclusivamente com a fase da distribuição dos produtos. Portanto, este esquema de distribuição torna-se assim o ponto mais frágil. Para superar tal problema está havendo em Cianorte um processo mais rigoroso na seleção dos guias, o que revela uma conscientização por parte dos empresários e demais agentes econômicos das dificuldades encontradas nesta área.

As razões da grande procura por tais confecções, segundo o administrador do *shopping* mais antigo, são principalmente pelo preço, pela qualidade e pelo prazo oferecidos. É importante salientar que esta opinião

foi endossada não só pela maioria dos empresários entrevistados e lojistas como também pelos atacadistas de diferentes localidades.

Em quinto lugar, é reconhecido o peso do componente sociocultural e familiar na formação desta indústria, visto que os laços de confiança facilitaram a cooperação e a formação de uma verdadeira rede de empresas. Entretanto, no estágio em que se encontra, é importante superar esta identidade cultural, ampliando seus laços econômicos e principalmente seus laços políticos, a fim de incentivar o seu crescimento. Foi observado nas entrevistas que vários empresários reclamaram a falta de apoio político, sem o qual consideram improvável vislumbrar a superação das dificuldades para a consolidação e desenvolvimento desta indústria de confecções. Entretanto, segundo informações do Assessor da Secretaria da Indústria, Comércio e Serviço de Cianorte, as instituições locais já consideram a indústria consolidada. A preocupação das associações e sindicatos quanto a questão política chega a ponto destes órgãos influirem nas tendências do próximo governo, apoiando determinados candidatos com programas que viabilizam um núcleo viário integrante na região de Cianorte, o qual possa beneficiar a indústria.

Em sexto lugar, como foi observado anteriormente no Quadro 2 e seu respectivo gráfico, 80% das empresas de confecções iniciaram suas atividades a partir de 1990. Portanto, a maioria é muito recente, assim pode-se dizer que este distrito industrial está em uma fase “embrionária”, a qual necessita de políticas específicas para seu fortalecimento e consolidação. O momento é oportuno para isso, dada a reestruturação industrial que vem se manifestando nos mais diversos segmentos, inclusive nos mais tradicionais como bem foi salientado. Portanto, se por um lado há a fragilidade do escasso tempo de existência, por outro há a oportunidade de firmar-se neste momento propício.

Em sétimo lugar, à luz da análise desenvolvida sobre a competitividade nacional, como foi visto anteriormente, a estratégia da competição está fortemente centrada nos preços. Em Cianorte, esta é a visão já apontada por aqueles que coordenam as compras via excursões. No entanto, não se pode negar que as empresas de confecções buscam integrar-se a padrões de produção consistentes com as demandas por qualidade e eficiência da firma. Nas estratégias centradas no preço ganha importância o nível de informalidade. Verificou-se que há em torno de apenas 10% de trabalhadores não registrados nas empresas entrevistadas e a presença de grande número de trabalhadoras a domicílio na cidade.

Quanto à questão da competitividade internacional, apesar da baixa inserção no mercado exterior da indústria de confecções brasileira, como foi visto anteriormente, existe alguns nichos nesse mercado. Cianorte

destaca-se por estar se projetando a nível internacional, pelo volume das exportações de sua empresa A, com possibilidades de formar um desses nichos por manter relações com o comércio exterior, através dessa empresa e esta, por sua vez, com as demais empresas da cidade em expansão.

Finalmente, cabe destacar a direção dos empresários no sentido de implantar uma central de compras, a fim de diminuir os custos e facilitar a aquisição de matérias-primas das diversas pequenas e microempresas da indústria de confecções de Cianorte, bem como a aplicação em novos investimentos na infra-estrutura da cidade, com a construção de mais dois hotéis, sendo que um deles é hotel-fazenda.

Isto vem reafirmar as informações obtidas dos empresários entrevistados a respeito das perspectivas da indústria: 80% deles demonstraram otimismo quanto ao futuro próximo, acreditando na tendência de crescimento e expansão; 5% (1) constatou sobre o bom desempenho, mas deve-se atrair mais excursões para não estagnar; 10% demonstraram um certo receio quanto ao futuro; e apenas 5% (1) demonstraram pessimismo, alegando que a oferta de produtos está maior que sua demanda. Quanto à visão desses empresários do que era a indústria a 5 anos atrás, 30% deles afirmaram que tal indústria era 50% menor do que hoje; 45% deles comentaram que a grande projeção se deu nestes últimos 5 anos; 15% lembraram que não havia tanta concorrência e o lucro era maior; e 10% não estavam na cidade para poder avaliar. Portanto, a maioria desses empresários passam a idéia de uma indústria consolidada.

É bom salientar que, ao utilizar o modelo de distrito industrial na indústria de confecções de Cianorte, respeitou-se tanto a sua natureza como as suas peculiaridades para avaliar seu nível de desenvolvimento. Constatou-se a importância da ambiência institucional como apoio e das políticas globais para valorizarem as iniciativas locais. Portanto, diante de todos estes aspectos examinados, pode-se dizer que a consolidação de tal indústria vai depender tanto de um reforço econômico conjunto como de um reforço político local e a nível de estado. Para concluir, na próxima seção serão feitas algumas considerações finais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho procurou-se mostrar com clareza as características da formação de um distrito industrial, à luz da teoria de PIORE e SABEL (1984) e dos estudos de SCHMITZ (1993), tentando correlacioná-las às evidências verificadas em Cianorte, cidade do noroeste paranaense.

Após a revisão do debate teórico sobre o assunto, desde a sua origem até a escolha de uma caracterização, bem como após a pesquisa de campo e sua respectiva análise dos dados, conclui-se que tais evidências são confirmadas.

Portanto, do ponto de vista dos objetivos propostos, constatou-se que há muitas semelhanças entre o sistema familiar ou sistema “*Motte*” do século XIX e a atual rede de empresas da indústria de confecções de Cianorte, apesar das diferenças da época e do local. Nesta rede de empresas foi identificada a presença de fortes laços familiares, facilitando-lhe a flexibilidade para realinhamentos devido a mudança da moda, a proteção contra as flutuações da demanda e segurança quanto a reservas financeiras e de mercado, tal como no sistema “*Motte*”.

Todos os componentes da caracterização adotada foram de certa forma reconhecidos em Cianorte: a concentração geográfica e setorial das firmas, a predominância de pequenas e médias empresas, a desintegração vertical ou integração horizontal, a competição cooperativa, a identidade sociocultural e a presença de instituições de auto-auxílio.

É importante salientar que todas essas evidências revelam a formação de um distrito industrial, e mais importante ainda, sua perspectiva de consolidação, no sentido de ganhar força a cooperação de insumos e a integração com os fornecedores, atraindo inclusive investimentos complementares como indústrias têxteis e de acessórios. No entanto, na opinião do aparato institucional da cidade, este já está consolidado.

Não há, pois, um único modelo de distrito industrial, visto que cada região possui características peculiares. A teoria mostra várias formas possíveis, e empiricamente há outras tantas. O que deve ser analisado é a forma de organização de cada um deles e os seus resultados.

Em Cianorte esses resultados são evidentes, nos últimos anos constatou-se um progresso geral na cidade, o qual vem se alastrando a outras regiões vizinhas, beneficiando a todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, F. R. *Pequena e Média Empresa e Política Econômica: Um Desafio à Mudança*. Rio de Janeiro: Apec. 1978.
- BUIAR, D. R. *Pequenas e Médias Empresas Industriais: Novas Possibilidades e Inserção na Reestruturação da Economia Brasileira?* Curitiba, 1994.(Um Estudo a partir do Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) UFPR.
- MARSHALL, A. *Princípios de Economia*: Trabalho Introdutório. Tradução de Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch, 3. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1988.
- PIORE, M. J.; SABEL, C. F. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York; Basic Books. 1984.

- SCHMITZ, H. *Small Shoemarkers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster*. Institute of Development Studies, University of Sussex, England. 1993.
- \_\_\_\_\_. Pequenas empresas e Especialização Flexível em Países Menos Desenvolvidos, em: Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão: Comparações Internacionais. (1989: São Paulo) *Anais ... São Paulo: ABET*, 1991.
- SENGENBERGER, W.; PYKE, F. *Les Districts Industriels et la Régénération de l'Economie Locale*: Thèmes de Recherche et d'Action. Travail e societe. 1991.
- SOUZA, M. C. A. F. A Especialização Flexível e as Pequenas e Médias Empresas (PMEs): ALGUMAS NOTAS SOBRE A VISÃO DE PIORE E SABEL. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, n.13. 1992.
- \_\_\_\_\_. *Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial*. Campinas, 1993. Tese (Doutorado em Economia) UNICAMP.

## RESENHA

---



Ramón García Fernández\*

O interesse nos aspectos metodológicos da Economia tem sido uma característica marcante dos economistas não-neoclássicos, mas seus colegas filiados ao *mainstream* normalmente olharam estas preocupações com certo desprezo. Hoje este quadro está mudando: percebe-se uma preocupação generalizada e crescente com os aspectos metodológicos da Economia, sendo que a origem da atual tendência parece estar localizada no início da década passada. Um dos resultados deste movimento foi a criação da INEM (*International Network for Economic Method*), que editou a revista *Methodus* entre 1989 e 1993, publicação que foi substituída a partir de 1994 pelo *Journal of Economic Methodology*. Entre outras atividades, a INEM apóia a publicação de uma série de livros denominada *Advances in Economic Methodology*, editada por Warren J. SAMUELS e cujo primeiro volume foi *Truth versus Precision in Economics* de Thomas MAYER.

É difícil imaginar escolha mais feliz para começar esta série de publicações: o professor MAYER, especialista em macroeconomia e economia monetária, defensor do *mainstream*, mostra que podem ser feitas críticas muito relevantes ao tipo de economia em moda hoje nessa corrente — equilíbrio geral *a la* ARROW-DEBREU mais os modelos novo-clássicos de Expectativas Racionais — e ao estado da arte da Economia como um todo nestes tempos, sem pertencer a nenhuma escola heterodoxa. Todavia, a perspectiva que adotaremos será a de mostrar que sua defesa global da visão neoclássica impõe sérios limites às críticas que MAYER formula.

MAYER declara sua posição já no começo do livro, ao dedicá-lo a Milton FRIEDMAN, e afirma, tentando convencer outros a lerem seu trabalho em metodologia, que ele entende que a razão pela qual este tipo de trabalho é ignorado pelos economistas é que ...*muitos destes trabalhos consistem em ataques institucionalistas e Pós-keynesianos à teoria clássica formulados na linguagem da Virtude Militante (...)* Este livro é diferente. Não há referências elogiosas a Kenneth GALBRAITH, Thorstein VEBLEN, Joan ROBINSON ou outros heróis da heterodoxia. Eu gosto da teoria neoclássica. Para mim, o exemplo da boa prática metodológica é [mais uma vez, RGF] Milton FRIEDMAN (p.5).

\* Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná.

O predomínio do tipo de economistas que MAYER rotula como formalistas constitui seu principal motivo de preocupação. O autor não se opõe à formalização, mas sustenta a idéia de que deve ser delineada uma clara diferenciação entre dois tipos de teoria econômica: a teoria formalista e a teoria da ciência empírica. Ele entende como sendo especialmente problemática a generalização dos padrões de qualidade formalistas, que conduzem a três tipos de problemas: primeiro, a que os economistas empíricos se vejam a si mesmos como ...os parentes pobres dos economistas formalistas... (p.153), de modo que eles tratarão cada vez mais intensamente de incorporar a seus trabalhos matemáticas decorativas em lugar de se preocupar em contribuir principalmente para nossa compreensão dos problemas econômicos; segundo, que os economistas então tendem a focalizar sua atenção na parte mais forte de uma argumentação, atribuindo então sua força por extensão ao conjunto do argumento (pretendendo que toda a corrente de raciocínio é forte porque este elo o é), procedimento ao qual MAYER se refere como o *princípio do elo mais forte* (p. 57); terceiro, que a Economia torna-se a terra do que SCHUMPETER denominou o Vício Ricardiano, ou seja, a atitude de ...derivar conclusões de política de modelos que, por razões de conveniência, lidam apenas com uma parte do problema... (p.7).

Como foi possível esse crescente afastamento das preocupações empíricas? Na perspectiva de MAYER, o problema reside em que o mercado de publicações em Economia é um mercado regulado pelos produtores e, em tais casos, o interesse destes tende a se sobrepor ao dos consumidores, ou ao interesse público (p. 10-11), diferentemente do que acontece nos mercados de outras áreas do conhecimento, como os de medicina ou direito, onde há um grande número de praticantes que impedem que essa distorção ocorra. Todavia, entendo que tais distorções formalistas não parecem caracterizar qualquer ciência restrita a um âmbito basicamente acadêmico ou, no mínimo, o grau em que isso aconteceu em Economia é surpreendente até para os praticantes da mais formal das ciências empíricas, a física. (McCLOSKEY, 1991, p.7-8).

MAYER interpreta que o problema é uma desmesurada preocupação com a precisão em detrimento da verdade, conforme diz: *Certamente, estou de acordo em que devemos ser o mais rigorosos que pudermos; apenas me oponho a ser mais rigorosos do que pudermos* (p. 7, grifos no original). Esta atitude permitiria aos formalistas alegarem uma maior precisão que em realidade torna-se *espúria e desnecessária* (p. 68-70), p.ex., ao representar apenas um número maior de casas decimais após a vírgula das que podem ter algum sentido econômico atribuído. Todavia, o próprio MAYER mostra algumas características do trabalho dos economistas formalistas que não combinam com a obsessão pela precisão. Desde o trabalho

com dados que são questionáveis como se fossem perfeitos (p.73-4) até os erros mundanos de aritmética, de transcrição de dados e de verificação dos bancos de dados (p.147) configura-se um quadro de desprezo pelos aspectos não formais da investigação. Mais ainda, esta falta de rigor estende-se também a questões mais técnicas, ao ponto que MAYER enfaticamente denomina seu capítulo décimo, dedicado aos testes empíricos dos modelos, *Dirigindo uma Mercedes numa trilha de gado*.<sup>1</sup>

Essa discussão nos leva a uma questão muito importante: o que significa fazer trabalho “sério” em Economia? Isto representa um elemento retórico fundamental, pois a acusação de que a pesquisa do adversário não é séria separa o que deve ser levado em consideração do que deve ser ignorado. Se esse argumento podia ser endereçado anteriormente apenas aos institucionalistas, marxistas, pós-keynesianos ou outros heterodoxos, hoje a utilização desse argumento é diferente. Como mostra MAYER, FRANK HAHN, um dos principais expoentes do programa formalista em Economia, critica a teoria monetária de FRIEDMAN por sua *falta de seriedade* (p.30). Outra citação do próprio HAHN mostra que para ele os teoremas de ARROW e DEBREU...*fornecem o primeiro passo essencial em qualquer discussão séria da Mão Invisível* (citado à pag. 37, grifos nossos; o leitor pode aproveitar a oportunidade para aprender que Adam SMITH não é serio). Já dentro das polêmicas em macroeconomia, MAYER aponta que os economistas novo-clássicos ...*colocam o debate como uma disputa entre os poucos iluminados que acreditam que a argumentação deve ser rigorosa contra uns primitivos que não se preocupam com o rigor, entre aqueles que 'levam a economia a serio' e aqueles que não...* (p.82). Todavia, a réplica de MAYER volta no mesmo tom: tanto no seu próprio texto (p.149) como através de uma citação de SOLOW (p.87) o autor dirige aos novo-clássicos a diatribe da falta de seriedade

Então, conforme dissemos anteriormente, se o problema para MAYER não é a formalização em si, ele surge pelo fato do *mix* “ciência formal / ciência empírica” encontrar-se em nossos dias desigualmente constituído, com um predomínio pernicioso do primeiro tipo. O autor mostra que isso é, entre outros motivos, um produto da visão que estabelece um *ranking*

1 Vale a pena lembrar aqui que, na opinião de Ken DENNIS (1995) o problema da abordagem formalista contemporânea em economia não é o excesso de rigor, mas a falta do mesmo. Em suas palavras: Falta à economia matemática contemporânea rigor lógico pois seu aparato formal nem capta nem expressa o conteúdo econômico da teoria, e está faltando ao conteúdo econômico um meio de expressão explicitamente formal através do qual possa ser rigorosamente estabelecido e criticamente inspecionado (DENNIS, 1995, p.185).

entre todas as ciências, pondo as que têm uma estrutura formal mais desenvolvida, notadamente a física, no topo da pirâmide das ciências (p.47); outrossim, dentro da própria economia, haveria uma divisão de suas subáreas que coloca as mais formais (macro, micro, econometria) no topo. Também contribui para isso uma estrutura profissional que tende a selecionar indivíduos principal, senão exclusivamente, a partir de suas habilidades matemáticas<sup>2</sup>.

Gostaria de lembrar que, paradoxalmente, os argumentos utilizados hoje pelos formalistas nos seus debates com os *tradicionalistas* (conforme MAYER denomina conjuntamente monetaristas e keynesianos, p. 86) e as (sensatas) reclamações de MAYER ao respeito não deixam de ter um certo clima *déjà vu*, pois esses debates lembram muito aqueles que eram travados (e ainda são) entre partidários e opositores do *mainstream* em economia. Isso é realmente interessante, pois como há alguns anos vem apontando em diversos trabalhos Philip MIROWSKI (vide especialmente MIROWSKI, 1989), o sucesso da economia neoclássica deveu-se em grande medida à imitação da física, especialmente dos modelos vigentes em meados do século passado, sendo de fundamental importância neste processo a utilização de alguns formalismos cuja aplicação empírica em economia é bastante questionável. Todavia, teria sido esse o caminho através do qual a escola neoclássica (com todas suas ramificações) conseguiu garantir retoricamente o *status* de “científica”, em oposição às escolas não formalizadas (vistas, logo, como não científicas). Parece então bastante difícil que venha ter sucesso uma estratégia como a de MAYER, que se propõe criticar a abordagem formalista pela utilização do mesmo recurso que garantiu à visão *mainstream* sua constituição no paradigma hoje dominante em Economia. Este ponto, então, constitui em nossa perspectiva o maior problema da argumentação de MAYER: que critério objetivo poderia demonstrar que a formalização de SARGENT, LUCAS ou HAHN é excessiva, que a de GALBRAITH, Joan ROBINSON ou VEBLEN (para nos restringirmos aos acima mencionados como “heróis da heterodoxia”) é insuficiente, e que a de Friedman constitui o meio termo correto? Uma resposta friedmaniana, talvez, seria que os testes constituiriam o critério de escolha, mas o próprio MAYER mostra que o problema não reside em que se não se modele ou teste hoje em Economia,

2 Não discutirei aqui a insensatez que constitui ordenar categorias em essência multidimensionais de acordo com um único entre esses critérios (veja-se p. ex. GOULD, 1981, para criticar as tentativas de encontrar uma medida única de ordenação da inteligência).

mas na forma em que isso é feito (caps. 9 e 10). Logo, não parece existir demonstração convincente para permitir que MAYER saia do seu dilema.

Embora as limitações de espaço impeçam que comentemos muitos assuntos relevantes que MAYER aborda, existe um ponto que ele apresenta como conclusão e cuja importância não pode ser exagerada, e que soma com preocupações que no Brasil foram manifestadas por Antonio Maria da SILVEIRA (1994). Segundo MAYER, se a brecha entre a teoria formalista e a ciência econômica empírica se alargar, os assuntos que esta deveria estudar serão focalizados ...*provavelmente criando departamentos de economia aplicada nas escolas de Administração..* concludo que ...*tal divisão da Economia seria ruim...* (p. 163) pois a possibilidade de interação entre ambos tipos de economistas conseguiria aproveitar melhor as virtudes dos dois. Ao contrário, Silveira propõe como solução a criação de cursos de Economia Social separados dos de Economia Pura, pois lembra que ...*Há muito o que dizer a favor de departamentos ou faculdades integradas, oferecendo simultaneamente os cursos de economia pura e social. A cegueira científica, entretanto sugere que essa divisão só se tornará viável em casos muito especiais...* (p.211) concludo que ...*não se pode continuar a formação de economistas puros como se habilitados estivessem para empregos não-acadêmicos...* (p.215). Não pretendo me posicionar neste debate, porém a reflexão a respeito do interessantíssimo livro de MAYER nos leva a concluir que esta discussão que ainda está nos seus primórdios muito provavelmente venha a ocupar um espaço crescente em nossas preocupações como economistas nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DENNIS, Ken: "A Logical Critique of Mathematical Formalism in Economics". *Journal of Economic Methodology*, v.2, n.2, p.181-89. 1995.
- GOULD, Stephen Jay. *The Mismeasure of Man*. New York: W.W.Norton. 1981.
- McCLOSKEY, Donald. "Economic Science: a Search through the Hyperspace of Assumptions?". *Methodus*, v.3, n.1, p. 6-16. 1991.
- MIROWSKI, Philip: *More Heat than Light: Economics as Social Physics, Physics as Nature's Economics*. New York: Cambridge University Press. 1989.
- SILVEIRA, Antonio Maria da: "Teorias econômicas: a meia verdade temporária." *Revista Brasileira de Economia*, v.48, n.2, p.203-16. 1994.



## COMUNICAÇÃO



O objetivo deste trabalho é localizar os planos de análise mais importantes no livro de João José REIS, *Rebelião Escrava no Brasil*<sup>1</sup>, procurando destacar a contribuição central do livro à questão do escravismo na época da independência do País.

O livro focaliza uma revolta de escravos e libertos africanos na cidade de Salvador em 1835. A etnia dos revoltosos era, predominantemente, nagô, e contaram com uma vanguarda malê muçulmana. O levante, que durou várias horas, buscava atingir o Recôncavo, conseguir apoio de escravos no campo e criar na Bahia um Estado independente, após a extinção dos elementos brancos e possível redução de camadas como a dos mulatos à escravidão. O fracasso do levante deveu-se a várias causas, sendo a mais importante a superioridade militar do inimigo. A punição dos culpados - açoite para os escravos e deportação para os libertos - mostrou que às classes dominantes o africano só interessava como escravo, e que dos libertos se esperava um comportamento social semelhante ao do escravo.

Fica claro, portanto, que o livro se insere no debate sobre as formas de rebeldia escrava na América. Essa rebeldia, inerente ao escravismo e à sua tensão específica - a busca de coisificar o que não pode ser coisificado, ou seja, a própria pessoa - assumiu três formas básicas:

1) a rebeldia passiva, que busca não transformar o sistema, mas impedir seu funcionamento;

2) a rebeldia ativa, como atividade coletiva que visa à reconstituição da sociedade fora do domínio senhorial;

3) num segundo momento, essa rebeldia busca transformar a própria sociedade escravista. O caso conspícuo aqui é o Haiti.

A rebeldia obriga o sistema a afirmar a pessoa do escravo, castigando-o ou tornando-o portador de determinados direitos. Nascem aí formas de ajustamento do escravo à sociedade escravista, nessa tensão em que ela nega e reafirma continuamente a pessoa do escravo. Essas formas de rebeldia

\* Economista, doutor em Política Econômica pela UNICAMP e professor da Universidade Federal do Paraná.

1 REIS, João José. *Rebelião escrava no Brasil: A história do levante dos malês* - 1835. 1. ed. 1986. 2.ed. 1987. São Paulo: Brasiliense.

são, como se afirmou, formas básicas, e se referem sobretudo a um ambiente rural. Nas últimas décadas do século XVIII e início do século XIX conjugam-se duas crises: a crise do estado absolutista, em cujo espaço ocorre o processo de industrialização, no centro, e, nas colônias, guerras de independência que cruzam com a crise daquele estado e marcam o fim do estatuto colonial. Neste segundo contexto, a questão do trabalho escravo ou do trabalho servil é colocada, bem como toda a questão de redefinição de *status* e papéis sociais nas classes plebéias livres, brancas ou mulatas. Ora, no Brasil, bem como nos Estados Unidos, como exceções na América, o trabalho escravo não é tocado, mas, gestado na colônia, sofre inflexões que constituem o início da transição ao trabalho livre assalariado. Entre essas inflexões, o trabalho escravo passa de predominantemente rural a crescentemente urbano, na medida em que a independência, ao internalizar o sobre-lucro do comércio colonial, cria, ao lado da montagem dos aparatos de um estado nacional, como um exército profissional, espaço para o crescimento urbano e para a diferenciação social.

Nesse contexto, a rebeldia escrava assume as mais distintas formas, posto que urbanas, desde irrupções espontâneas a levantes preparados e com objetivos políticos definidos, envolvendo um número maior ou menor de participantes. Embora os escravos estivessem excluídos da massa plebéia, suas rebeliões movem-se no âmbito geral de redefinição de papéis sociais que, segundo se esperava, a independência poderia ou iria promover. As rebeliões plebéias e as rebeliões escravas devem contudo ser distinguidas, dentro desse âmbito geral. As primeiras associam-se a homens livres, que se movem no contexto político e ideológico básico das lutas e contradições das classes dominantes, em seu processo de articulação como classes não coloniais hegemônicas, no interior de um estado nacional em constituição. Essas classes dominantes, nesse sentido, são bastante bem-sucedidas em passar à plebe a visão de que suas próprias contradições com esta, são, na verdade, tensões entre metrópole e colônia. Daí, por exemplo, os movimentos de “mata-marotos” (agressões pessoais a portugueses). Essas dificuldades de articulação das forças sociais dominantes estão presentes também na estruturação de uma hierarquia no exército, que engancha aqueles que viam neste uma chance de ascensão de sua baixa condição social. A questão da formação do aparelho do estado está também cristalina nas falsificações do dinheiro, ou seja, reflete a questão de como criar um sistema bancário e monetário nacional. Há um quadro muito variável de revoltas plebéias no período, mas, predominantemente, movendo-se nos limites dos problemas e discurso colocados pelas forças dominantes nacionais. É certo que os movimentos federalistas foram mais longe, tentando criar um novo regime político e certa justiça social entre os homens livres. Todavia, os movimentos da plebe

deixaram sempre intocada a discriminação racial e o sistema escravista. Nesse sentido, eles se diferenciam das rebeliões escravas, ainda quando estas aconteçam no contexto de uma sociedade que vive um momento de ruptura com seu estatuto colonial. Não estou afirmando que as revoltas plebéias não feriram interesses dominantes, mas que elas se enquadram no processo de independência sem projetos próprios, mais radicais. É por isso que podem deixar intocada a questão do trabalho escravo. Rigorosamente, a plebe aqui se alia ao senhorato, como no início da revolução haitiana. Esse baixo grau de autonomia para a elaboração de projetos político-ideológicos da plebe fica mais claro quando se lembra que, dada a decadência econômica baiana do início do século passado, há problemas bem concretos para a sobrevivência dessa plebe, que faz quase sempre motins por comida.

As rebeliões escravas, por seu turno, na Bahia, acirram-se desde o início do século XIX, quando a questão da Independência já está colocada, e o exemplo do Haiti é amplamente conhecido pelos escravos. As rebeliões são tanto urbanas quanto rurais, e assumem formas diversas, seja quanto à organização - há levantes espontâneos e bem preparados, mais efêmeros ou duráveis - e quanto aos seus objetivos: regulagem das tarefas, por exemplo, sem romper a escravidão; quilombos, mais ou menos importantes; revoltas com objetivos políticos mais ambiciosos de transformação da sociedade. Ao lado dessas revoltas, correm as formas tradicionais de resistência: a lentidão no trabalho, por exemplo, e novas, urbanas, como a organização do trabalho escravo no sistema de ganho. Uma análise das revoltas escravas no início do século mostra já uma diferenciação por grupos distintos de escravos, caracterizados por elementos como a sua etnia, religião e formas abertas de ajustamento à sociedade escravista.

A diferenciação entre as revoltas escravas pode ser entrevista no grau de socialização das diversas camadas escravas. Assim, os afro-brasileiros, nascidos e socializados na escravidão, ajustavam-se ao sistema pelos mecanismos conhecidos do patriarcalismo e da ideologia paternalista. Esse ajustamento não excluía a rebelião nem significava uma vida feliz, mas impedia que a revolta aliasse afro-brasileiros e africanos, em suas posições políticas. Ao contrário, a rebelião forçava formas de sociabilidade que incluíam formas de ajustamento, alinhamento em costumes, crenças, tradições, aproximando o senhor e o escravo, pretos e brancos e mulatos. Crioulos e mulatos, assim, tendiam a se aproximar nas suas lutas das lutas do povo pobre em geral, mais do que à questão da escravidão especificamente.

Uma segunda camada (esse termo é precário, designa sobretudo o grau de socialização do escravo mas também a etnia, religião e cultura, mormente no caso do africano) pode ser distinguida nos bantos. Esses

escravos africanos desenvolveram formas de relacionamento com a sociedade baiana em geral e com a classe senhorial em particular marcadas por sua anterior entrada no mundo branco já na África, via catequese. Suas formas de resistência e acomodação à escravidão são próximas as dos crioulos. Além disso, sua sociedade na África, matrilinear e camponesa, marcou a reinvenção que tiveram de fazer de suas vidas na escravidão do Brasil. Assim, por um lado os angolanos usam as irmandades religiosas negras e as festas como um elemento organizativo e mantenedor de seus valores e identidade, adaptando o catolicismo por sua funcionalidade e eficácia a uma estratégia de resistência apropriada à sua cultura africana e sucessivas reaculturações, bem como o Quilombo de Palmares, uma vila rural independente, expressa o horizonte cultural original dos bantos.

Fica claro, portanto, que na resistência escrava há uma matriz cultural africana formada por elementos diversos. As culturas escravas e afro-americanas se constituíram a partir da relação dinâmica entre africanos com experiências culturais diversas e os senhores que portavam a cultura européia, a qual, com o tempo, também foi transformada. As “sobrevivências” eram elementos funcionais, no passado africano, como instrumentos de identidade coletiva e transformação. Entre esses elementos, a identidade étnica era básica para manter no escravo a sua história, e atingia mesmo o liberto. Ao mesmo tempo, porém, a luta pela manutenção da identidade étnico-cultural estimulava divergências existentes na África entre as nações. A identidade étnico-cultural estimulava a resistência, ajudava a lhe dar formas específicas mas dividia africanos, já separados de afro-baianos livres ou escravos.

Esse movimento de reapropriação do passado expressando-se como resistência encontra forma particular nas várias nações nagô que começam a predominar entre os africanos na Bahia desde o final do século XVIII ao lado de outras etnias que viviam na região do Golfo de Benin e seu interior, a partir das lutas internas que fornecem escravos ao tráfico. Não apenas esses escravos africanos mantêm sua identidade étnica como fator fundamental de organização e dinâmica social e política entre os africanos, como carregam uma experiência de guerras civis e nacionais antiga e viva. Se a identidade étnica não pode unir - pois exige antes o oposto - escravos de todas essas nações, pode unir progressivamente e de forma conscientemente praticada pelas lideranças, aqueles de nações nagô, logrando mesmo aproximar africanos escravos e libertos de algumas outras etnias. Entre essas etnias há uma liderança muçulmana ou malê (termo nagô para muçulmano) basicamente nagô e haussá, compondo um arco de aliança social a partir do sincretismo religioso com o candomblé e de seu prestígio cultural. A religião dinamiza, pois, um conceito de resistência de africanos sem a válvula do

ajustamento, os africanos com tradição guerreira e política, contando com uma liderança culta, com a percepção do *timing* da passagem da solidariedade social e a resistência cotidiana vivida no trabalho, nas relações de moradia, na relativa independência do ser escravo na cidade, em levante.

No contexto das guerras da independência, em uma sociedade baiana marcada pelo retrocesso econômico e uma sociedade nacional enfrentando as questões postas pela descolonização - questões essas expressas nas revoltas plebéias e mesmo escravas - a vanguarda malê deflagra o fracassado levante de 1835. O exame do levante mostra com clareza que, nessa sociedade escravista, do senhor ao branco pobre todos estavam contra o fim da escravidão e da discriminação racial. O levante de 1835 quer transformar uma sociedade que não lhes dá papéis diferentes do de escravo, e indica porque as rebeliões escravas do período são distintas das rebeliões da plebe. Esta, e mesmo os afro-baianos, moviam-se no horizonte da sua luta por melhores posições e condições mais favoráveis de trabalho sem pôr em discussão a ordem escravista.

Os africanos, divididos pelos elementos que lhes impediam a desagregação de sua vida pessoal e comunitária - como a consciência étnica - relacionam-se às rebeliões ativas. A mais radical e bem organizada, ao que se sabe, foi a chamada revolta dos malês. Sua derrota e a posterior repressão, destruindo os elementos organizativos da escravidão urbana originários dos próprios escravos, mostra o caráter conservador da Independência no Brasil no que se refere à questão do trabalho e da miséria urbana, bem como levanta a questão sobre as alternativas que essa sociedade poderia ter percorrido.

O levante dos malês foi trágico, pois, como afirma Adorno, é sempre trágico o que se propõe previamente ao fracasso.

As notas acima retomam o essencial da análise de João José Reis. Seu plano mais geral de análise é o movimento de descolonização do Brasil e as lutas sociais que cercaram, ainda que dentro de limites bastante estreitos, a independência. Em segundo lugar, e aí reside a originalidade maior do livro, o autor estuda como a rebeldia escrava tem formas diversas, em função da socialização do escravo. Esta, por sua vez, está fortemente influenciada pela busca da identidade do escravo, seja recriando seu passado e sua comunidade no Brasil, seja, com a perda da referência africana, buscando uma forma de ajustamento à ordem escravista. A etnia e a religião jogam seu papel na escolha de como resistir e, no limite, tentar a subversão da sociedade. A resistência nasce no cotidiano, nas relações organizadas do trabalho de ganho ou na moradia partilhada, e cresce na ausência de formas de ajustamento que poderiam ser oferecidas, como a possibilidade de criar família ao africano urbano. A contribuição central do livro, com o estudo do levante de 1835, é mostrar a heterogeneidade social do país no período,

aliada à inequívoca dominação senhorial, seja repressiva seja político-ideológica sobre a sociedade, e que vai marcar o caráter do estado brasileiro e a imensa fragilidade das classes e estamentos oprimidos.

## INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES DA REVISTA DE ECONOMIA

- 1) A *Revista de Economia* publica trabalhos inéditos nas áreas de Economia, Administração e Contabilidade. Excepcionalmente, algum trabalho publicado em outra língua poderá ser aceito pela *Revista de Economia*, a critério de seu Conselho Editorial.
- 2) Os artigos poderão ser apresentados em português, espanhol ou inglês. O(s) autor(es) deve(m) enviar um endereço para contato que possa ser utilizado até seis meses depois do envio dos originais. A *Revista de Economia* considerará que os trabalhos enviados não estarão sendo simultaneamente avaliados em nenhuma outra publicação brasileira.
- 3) Os textos deverão ter extensão máxima de 40 laudas (incluindo eventualmente tabelas e gráficos) numeradas com 30 linhas de 70 toques, num total máximo de 84.000 toques. Os originais, enviados em três vias, deverão vir acompanhados de um resumo em português e outro em inglês, de aproximadamente 100 a 150 palavras. O título do trabalho, assim como o(s) nome(s) do(s) autor(es) e a qualificação profissional do(s) mesmo(s), deverão ser enviados numa folha de rosto. Os autores dos artigos aceitos deverão providenciar uma versão dos mesmos em disquete, utilizando processador de textos e planilha eletrônica de uso freqüente.
- 4) Os trabalhos recebidos pela *Revista de Economia* são submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial, ou de algum outro parecerista especialmente escolhido, no sistema *double blind review*. Desse modo, os autores não tomam conhecimento dos avaliadores (e vice-versa) em nenhum momento do processo.
- 5) Os autores dos artigos submetidos à apreciação da *Revista de Economia* deverão apresentar referências bibliográficas completas e precisas. A *Revista de Economia* se reserva o direito de padronizá-las de conformidade às suas normas.
- 6) A *Revista de Economia* publica resenhas de livros recentes, que deverão ter no máximo 10 páginas, conforme os critérios acima indicados. A apreciação das resenhas também ficará a cargo do Conselho Editorial.
- 7) Os artigos enviados para apreciação deverão ser dirigidos à:

REVISTA DE ECONOMIA  
Conselho Editorial  
R. Dr. Faivre, 405 - sala 309  
80060-140 Curitiba-PR-BRASIL

ESTA ♦ OBRA ♦ FOI ♦  
IMPRESSA ♦ NA ♦ GRÁFICA  
♦ CAPITAL ♦ NO ♦ MÊS ♦  
DE ♦ AGOSTO ♦ DE ♦ 1996 ♦  
PARA ♦ A ♦ EDITORA  
♦ DA ♦ UNIVERSIDADE ♦  
FEDERAL ♦ DO ♦ PARANÁ ♦

*Editora*  
UFPR



