

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

**Editor** Ricardo Ismael  
(cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

**Assistente editorial** Adriana Gomes de Carvalho  
Irineu Belo Balbi  
Lucas Andrade Sá Correa

**Transcrição** Estopim Comunicação e Eventos

**Revisão** Denise Pessoa, Help e Débora Moysés

**Tradução do inglês** José Guilherme Correa Pinto

**Tradução para o inglês** Andrew Balanda

**Tradução do francês** Lucia Maia

**Fotos de Ignacy Sachs** Isabela Kassow

**Projeto Gráfico** Amélia Paes

**Editores Eletrônica** Amélia Paes e Thiago Lyra

**Revisão Gráfica** Help e Débora Moysés

**Conselho Editorial**

Antonio Carlos Macedo e Silva Bernardo Campolina

Bernardo Ricupero Carlos Aguiar de Medeiros

Carlos Brandão Carlos Pinkusfeld Bastos

Carmen Feijó Daniela Vargas

Eduardo Monteiro Costa Inez Castro

Luiz Carlos Delorme Prado Marcos Costa Lima

Mauro Boianovsky Mauro Thury de Vieira Sá

Pedro Dutra Fonseca Ricardo Ismael

Rodrigo Simões Rosa Freire d'Aguiar Furtado

Vera Alves Cepêda Walquiria Leão Rego

**Conselho Consultivo**

Aldo Ferrer

Ignacy Sachs

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Luiz Felipe de Alencastro

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Maria da Conceição Tavares

Octavio Rodríguez

[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)

Copyright Celso Furtado ©2012 Rosa Freire d'Aguiar | Copyright dos artigos ©2012 Os autores  
Copyright da entrevista ©2012 O entrevistado

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

**Diretor-presidente**  
José Viegas Filho

**Diretores**  
Carlos Pinkusfeld Bastos  
Dulce Chaves Pandolfi  
Marcos Formiga  
Ricardo Ismael

**Superintendente executivo** Pedro de Souza  
Luiz Cláudio Dias Reis

**Assessor executivo** Glauber Cardoso Carvalho  
**Assistente de direção** Adriana Gomes de Carvalho  
**Assistente executivo** Alexandre França  
**Bibliotecária** Aline Balué

#### **Conselho Deliberativo**

*Rosa Freire d'Aguiar Furtado (Presidente)*, André Ricardo de Souza, Antonio Eduardo Monteiro de Castro, Carlos Medeiros, Fernando Pimental Puga, Jorge de Oliveira Camargo, José Antônio Moniz Lopes, José Viegas Filho, Marcos Costa Lima, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Ricardo Bielschowsky, Samuel Pinheiro Guimarães, Stelio Gama, Tânia Bacelar de Araújo e Theotonio dos Santos.

#### **Conselho Fiscal**

André Tosi Furtado, Fernando Ferrari Filho, Jair do Amaral Filho, Joanielo Rodolpho Teixeira, Liana Maria da Frota Carleial, Marcos Dantas Loureiro, Maurício Chalfin Coutinho.

#### **Conselho Consultivo**

*Roberto Saturnino Braga (Presidente)*

---

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)  
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas  
para o Desenvolvimento, 2006.

v.  
ISSN 1809-8606

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Região Nordeste – Periódicos. 3. Política monetária - Periódicos.  
Balança comercial - Periódicos. 4. Exportação - Periódicos. 5. Sudene - Periódicos. I. Centro  
Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1(812/813)

---

Todos os direitos desta edição reservados ao  
**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**  
Av. República do Chile, 330 – 2ª andar. Edifício Ventura – Torre Oeste. Centro – 20031.70. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Tels.: +55 (21) 2172-6312/6313

[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
[cadernos@centrocelsofurtado.org.br](mailto:cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

## 6. DOSSIÊ CELSO FURTADO

### **O Golpe de 1964 e o Nordeste**

*Celso Furtado* ..... 212

### **A propósito de “O Golpe de 1964 e o Nordeste”, de Celso Furtado**

*Marcos Costa Lima* ..... 216

## 7. RESENHAS

### **O Brasil em movimento | John dos Passos**

*Vera Alves Cepêda* ..... 221

### **Textos escogidos | Karl Polanyi**

*Pedro Cláudio Cunha Bocayuva* ..... 225

## 8. SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO

**O Centro, sua criação e evolução** ..... 231

**Atividades** ..... 232

**Biblioteca Celso Furtado** ..... 237

Submissão de artigos ..... 240

Normas para publicação ..... 241

## Sobre os autores

### ALEXANDRE BLACK DE ALBUQUERQUE

Bacharel e mestre em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Cursa disciplinas na pós-graduação de Geografia da mesma universidade. Faz pesquisas sobre a atuação da Sudene no sertão pernambucano durante o regime militar.

### ALEXANDRE FARIA

Professor adjunto da Ebape/FGV. Coeditor do livro *International Management and International Relations: A Critical Perspective from Latin America*, que desenvolve uma perspectiva geopolítica baseada em multipolaridade e pluriversalidade. Pesquisador do CNPq, líder de tema da Divisão de Estratégia do ENANPAD, membro do conselho editorial de periódicos brasileiros e atual *Chair* da Divisão de *Critical Management Studies* da *Academy of Management* nos EUA. Suas publicações recentes aparecem na *Brazilian Administration Review*, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, *Critical Perspectives on International Business*, *Management Research*, *Management & Organizational History* e *Revista de Administração Contemporânea*. Interesses de pesquisa nas áreas de Estratégia e Governo, Estudos Críticos de Gestão e na relação entre *managerialism(s)* e desenvolvimento internacional sob a perspectiva das economias emergentes.

### ÁLVARO BARRANTES HIDALGO

Possui curso de graduação em Economia pela Universidade da Costa Rica, mestrado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE) e doutorado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e leciona nos cursos de graduação e pós-graduação em Economia da UFPE. Também é pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Atua na área de Economia Internacional, com inúmeros artigos publicados em revistas de Economia sobre os seguintes temas: vantagens comparativas, integração econômica, taxa de câmbio de equilíbrio, efeitos da abertura comercial e comércio exterior brasileiro.

### ARTHUR BATISTA DE SOUSA

Graduado com Lâurea Acadêmica em Economia pela Universidade Federal Fluminense em 2012 e funcionário concursado do BNDES. Áreas de interesse incluem temas sobre macroeconomia e crescimento econômico.

### CARMEM APARECIDA FEIJÓ

Doutora em Economia pelo University College London em 1991 e professora associada da Universidade Federal Fluminense. Áreas de interesse incluem temas em desenvolvimento econômico e macroeconomia pós-keynesiana.

### CATHERINE SAUVIAT

Doutora em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris X-Nanterre em 1981 e professora associada da Universidade de Rennes 2 desde 2008. Áreas de pesquisa do Institut des Recherches Economiques et Sociales/ IRES: globalização financeira e transformações da relação salarial (normas de trabalho, normas de remuneração); gerência ou administração de empresas; reestruturação e política industrial; acompanhamento regular dos Estados Unidos para a crônica internacional Institut des Recherches Economiques et Sociales/ IRES.

### JAIR DO AMARAL FILHO

Economista. Doutor e pós-doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII; professor titular em Desenvolvimento Econômico no Departamento de Teoria Econômica-DTE/FEAAC da Universidade Federal do Ceará-UFC; professor e pesquisador do Centro de Pós-Graduação em Economia-CAEN da Universidade Federal do Ceará-UFC; coordenador do grupo de pesquisa "Região, Indústria e Competitividade-RIC"(CNPq/UFC); membro pesquisador da RedeSist. Áreas de pesquisa: desenvolvimento econômico, desenvolvimento local e regional, sistemas e arranjos produtivos locais, federalismo econômico e fiscal.

#### **JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA DE ALMADA**

Técnico em assuntos educacionais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Licenciado em História pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e mestre em Educação pela UFMA. Foi Chefe de Gabinete do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), vinculado à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, onde integrou o Comitê Gestor da Regionalização. Atualmente é primeiro-secretário do Instituto Jackson Lago.

#### **MARCOS COSTA LIMA**

Possui graduação em Philosophie Politique - Université Montpellier 2 Sciences et Techniques - França (1978); mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1985) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998). Pós-doutorado na Université Paris XIII - Villetaneuse (2003-04). É professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente ocupa a Cátedra Rui Barbosa no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Leiden - Holanda (2012). É coordenador do Núcleo de Estudos e pesquisas regionais e do Desenvolvimento D&R (UFPE-CNPq). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Econômica Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Teorias do Desenvolvimento; Teoria Política Internacional; Globalização; Dinâmicas do Capitalismo; Região; Brasil, Mercosul, América do Sul, e Política Internacional Comparada.

#### **MARIA LUSSIEU DA SILVA**

Economista. Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP); professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPECO/UFRN); Áreas de pesquisa: economia industrial, internacionalização de empresas, economia da inovação, desenvolvimento regional, arranjos e sistemas inovativos locais (ASPILs).

#### **ODAIR LOPES GARCIA**

Economista. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP); professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPECO/UFRN). Experiência em administração pública com atuação na Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN). Áreas de pesquisa: economia industrial, desenvolvimento regional, finanças públicas.

#### **PEDRO CLÁUDIO CUNCA BOCAUYUVA**

Licenciado em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1985), mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC) em 1998 e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), em 2002. Atualmente é professor do Instituto de Relações Internacionais IRI PUC-Rio, além de coordenador do núcleo de pesquisa sobre desenvolvimento urbano e sustentabilidade do BRICS Policy Center: Centro de Estudos e Pesquisas BRICS. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase na formulação de projetos e na montagem de redes em tecnologia social, economia solidária, desenvolvimento humano sustentável e cooperação internacional. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão em diversas áreas temáticas: direito internacional dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, desenvolvimento local e projeto urbano, políticas públicas de geração de trabalho e renda e educação popular. No IRI PUC-Rio, tem se dedicado ao tema de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável na América Latina. É membro do Conselho Consultivo do NIMA (PUC-Rio). Professor visitante da Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

#### **RICARDO ISMAEL**

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Coordenador do Laboratório de Pesquisa "Governo, Desenvolvimento e Equidade". Coordenador do *Lato Sensu* Gestão Governamental e Avaliação de Políticas Sociais. É um dos editores da revista eletrônica "Desigualdade & Diversidade - Revista de

Ciências Sociais da PUC-Rio”, periódico semestral publicado desde 2007. Nos últimos anos, tem procurado também desenvolver projetos de pesquisa sobre os seguintes temas: federalismo e desigualdades regionais em perspectiva comparada; ideias, intelectuais e instituições políticas; sindicalismo, emprego e mercado de trabalho.

#### **SERGIO WANDERLEY**

Doutorando em Administração na Ebape/FGV. Mestre em Administração pela Ebape/FGV. Graduado em Economia pela UFRJ e MBA pela Fundação Dom Cabral e cursos de extensão no IMD e INSEAD. Experiência em comércio internacional de commodities agrícolas com atuação em empresas nacionais e multinacionais. Suas publicações recentes aparecem no Cadernos Ebape e *Management & Organizational History*, e em congressos no Brasil e no exterior, como Enanpad, 3Es, Academy of Management, IFSAM, LAEMOS e CMS. Na Ebape, pesquisador dos Grupos GEI e GEEM e monitor do programa IMPM. Sua tese de doutorado analisa o imbricamento de *management*, dependência e desenvolvimento no Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial.

#### **SURANJIT KUMAR SAHA**

Possui graduação em Geografia Política e Econômica pela Patna University (1963), mestrado em Geografia pela Patna University (1965) e doutorado em Estudos do Desenvolvimento pela University of Wales Cardiff (1978). Atualmente é professor titular do Departamento de Geografia da Swansea University, no Reino Unido, com contribuições relevantes ao debate sobre globalização, desenvolvimento local e regional, integração regional e estudos sobre pobreza. Suas atividades de pesquisa envolvem países como Brasil, Argentina e Bolívia, Índia, Bangladesh e Quênia.

#### **TETSUO TSUJI**

Professor aposentado da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutor em Administração, Mestre em Administração, Bacharel em Administração Pública e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela USP. Foi Supervisor Administrativo-Financeiro do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), vinculado à Secretaria de

Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, onde foi coordenador técnico do Comitê Gestor da Regionalização.

#### **TATHYANNA FIGUEIREDO MACIEL**

Possui curso de graduação em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife (FIR), curso de pós-graduação (MBA) em Gestão Empresarial pela FGV-Faculdade Nova Roma e mestrado Profissional em Economia, área de Comércio Exterior e Relações Internacionais pelo PIMES/UFPE. Atua em áreas estratégicas de comércio internacional e atualmente é trader da empresa Tramontina Delta S.A.

#### **VALDÊNIA APOLINÁRIO**

Economista. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ); professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPECO/UFRN); Membro da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos Inovativos Locais - RedeSist (IE/UFRJ). Coordenou e/ou desenvolveu pesquisas em rede e apoiadas, com destaque para: BNDES, SEBRAE Nacional, Instituto Observatório Social (IOS). Áreas de pesquisa: economia do trabalho, desenvolvimento regional/local, Arranjos e Sistemas Inovativos Locais (ASPILs), responsabilidade social, sustentabilidade.

#### **VERA ALVES CEPÊDA**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1992), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1998) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2004). Atualmente é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar na graduação e no programa de pós-graduação em Ciência Política. Possui trabalhos e desenvolve pesquisas no campo do pensamento político e social brasileiro, especialmente ligados às teorias do subdesenvolvimento, nacional-desenvolvimentismo e as metamorfoses do processo de modernização ocorrido no Brasil durante o século XX, com ênfase no binômio desenvolvimento-democracia.



**YURI CESAR DE LIMA E SILVA**

Economista. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPECO/UFRN); professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Roraima-UFRR. Áreas de pesquisa: economia industrial, economia da inovação, com ênfase na mudança tecnológica, desenvolvimento regional.

**§**

## Editorial

Os *Cadernos do Desenvolvimento* chegam à sua décima primeira edição contemplando inicialmente uma série de artigos de pesquisadores da Região Nordeste do Brasil, que refletem de alguma forma a evolução da produção dos programas de pós-graduação localizados nos estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Para isso, contamos com a colaboração de Inez Batista da Silva Castro, professora da Universidade Federal do Ceará. As contribuições reunidas nesta oportunidade, envolvendo o âmbito regional, formam um “Dossiê Nordeste” e procuram, assim, estimular novas reflexões sobre um tema que ainda desafia o pensamento brasileiro.

Estamos publicando também mais dois artigos aprovados por pareceristas. Um deles procura comparar a principal obra de Alfred Chandler, *Strategy and Structure*, com as reflexões de Celso Furtado sobre a teoria da dependência no quadro da gestão estratégica. O outro aborda o debate entre estruturalistas e monetaristas em torno das metas de inflação, dos bancos públicos e da coordenação de política monetária.

A seção “Desenvolvimento no mundo contemporâneo: agenda, interdisciplinaridade e perspectiva comparada” traz em destaque duas comunicações de renomados pesquisadores estrangeiros. A primeira é de Catherine Sauviat, integrante do Institut de Recherches Economiques et Sociales (Ires), sediado na França, instituição voltada para o mundo do trabalho, em especial ligada às organizações dos trabalhadores franceses. A autora reflete sobre o movimento social “Occupy Wall Street”, ocorrido recentemente nos Estados Unidos, no rastro da crise econômica e financeira que marcará toda uma geração.

Outra contribuição vem de Suranjit Kumar Saha, pesquisador do Departamento de Geografia da Swansea University, no Reino Unido, referência no debate sobre globalização, desenvolvimento local e regional e em estudos sobre pobreza. O autor discute a relação entre Brasil e Índia, dois gigantes desse novo mundo que se descortina,



marcados por processos históricos originais e sociedades distintas, mas que encontram no século XXI a oportunidade de articular seus interesses convergentes.

Os *Cadernos do Desenvolvimento* abrem espaço neste momento para a entrevista do economista Ignacy Sachs, professor honorário da École des Hautes Études en Sciences Sociales, da França, e um dos mais respeitados pensadores contemporâneos sobre os (des)caminhos do desenvolvimento sustentável com inclusão social. Podemos dizer que Sachs dedicou sua vida aos estudos sobre desenvolvimento em todas as suas vertentes, sendo atualmente a mais conhecida de seus inúmeros alunos e leitores a ênfase na dimensão do “ecodesenvolvimento”, expressão consagrada de forma pioneira nos seus escritos e em suas palestras.

A entrevista foi realizada por ocasião do I Congresso Internacional do Centro Celso Furtado, na cidade do Rio de Janeiro, em agosto de 2012, e os entrevistadores foram Helena Lastres, Marcos Formiga, Rosa Freire d’Aguilar Furtado e Ricardo Ismael.

O “Dossiê Celso Furtado” apresenta o texto intitulado “O Golpe de 1964 e o Nordeste”, no qual Furtado, 40 anos depois (setembro de 2004), reflete sobre a trágica interrupção da democracia no Brasil nos anos 1960. Inflexão ainda mais perversa no Nordeste brasileiro, por abolir o movimento renovador que havia se instalado com vigor na região.

Para comentar o depoimento de Furtado ora publicado, convidamos Marcos Costa Lima, ex-presidente da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) e professor da Universidade Federal de Pernambuco. Como de costume, não faltam nos seus comentários precisão histórica e imaginação analítica.

Duas resenhas fecham este número dos *Cadernos do Desenvolvimento*. Uma delas, sob a responsabilidade de Vera Cepêda, professora da Universidade Federal de São Carlos, aborda a coletânea de artigos do escritor norte-americano John dos Passos reunidos no



livro “O Brasil em movimento”, recentemente reeditado no Brasil. A resenha apresenta o autor como um observador estrangeiro atento em relação à fase áurea do nacional-desenvolvimentismo, ao menos no seu período democrático, com toda a sua obsessão por novas estradas, cidades e construções.

A outra resenha trata de um conjunto de ensaios reunidos em “Textos escogidos”, de Karl Polanyi, tendo sido elaborada por Pedro Cláudio Cunca Bocayuva, professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. A resenha procura localizar Polanyi como um dos mais brilhantes críticos do liberalismo econômico consagrado no século XIX, e que de certa forma foi retomado no último quarto do século passado. Mais do que isso, enfatiza a importância para o autor do “plano dos valores para além do determinismo da escassez dada pela mercadorização do mundo presente na aposta mercantil universalista”.

§

**Ricardo Ismael**  
*Editor*

## Editorial

*The Development Journals are now in their eleventh edition and bring with them a look at a series of articles by researchers from the Northeastern region of Brazil, which in some way reflect the evolution in the offer of postgraduate programs in the states of Ceara, Maranhão, Pernambuco and Rio Grande do Norte. In this review we have been kindly assisted by Inez Batista da Silva Castro, professor at the Federal University of Ceara. The series of articles included in this latest journal, with this regional focus comprise a "Northeastern Dossier", and seek thereby to stimulate new insights into a subject which still poses a challenge to Brazilian thinking.*

*We have also included a further two articles in our publication that have been approved by our reviewers. One of these seeks to compare the leading work by Alfred Chandler, entitled "Strategy and Structure", with the views of Celso Furtado on the theory of dependence within the scope of strategic management. The second article deals with the ongoing debate between the followers of structuralism and monetarists regarding inflation targeting, state-owned banks and monetary policy coordination.*

*The section entitled "Development in today's world: Agenda, interdisciplinarity and a compared perspective" deals primarily with the reflections of two renowned international researchers. The first is Catherine Sauviat, a member of the Institut de Recherches Economiques et Sociales(Ires), an institution based in France that deals with the labor market and that is specifically linked to workers' organizations in France. The author discusses the social movement known as "Occupy Wall Street",*

*which formed recently in the United States in the wake of an economic and financial crisis that has marked a whole generation.*

*The second contribution comes from Suranjit Kumar Saha, a researcher at Swansea University's Geography Department, in the UK, which is a reference in the debate on globalization, local and regional development and studies on the subject of poverty. The author talks about the relationship between Brazil and India, two giants in this new world that is unfolding before us, who have been marked by their own individual historical processes and societies, but who, in this 21st Century, are discovering opportunities to work together on their converging interests.*

*The Development Journals at this point offer up an interview with economist Ignacy Sachs, an honorary professor at France's École des Hautes Études en Sciences Sociales, and one of today's leading and most respected thinkers on the subject of progress, or lack of it, in terms of sustainable development with social inclusion. One might say that Sachs has dedicated his life to the study of development in all its dimensions, and perhaps the best known of these amongst his students and readers is his emphasis on the dimension of "eco-development", an expression coined by him in his many written works and lectures.*

*The interview was held during the 1st International Celso Furtado Center Congress, which took place in Rio de Janeiro during the month of August of 2012, and the interviewers included Helena Lastres, Marcos Formiga, Rosa Freire d'Aguiar Furtado and Ricardo Ismael.*



*The “Celso Furtado Dossier” provides a text entitled “The Coup of 1964 and the Northeast”, in which Furtado, forty years on (in September of 2004), reflects upon the tragic interruption to democracy in Brazil during the 1960s. This inflection was even more perverse in the case of Brazil’s Northeast region in that it cut short a movement that had begun with some fervor to revitalize the region.*

*We invited Marcos Costa Lima, former president of Anpocs (the National Association of Post-Graduate studies and Research in Social Sciences) and a professor at the Federal University of Pernambuco to comment on this published work by Furtado. As was to be expected, the professor’s comments were full of their usual historical precision and analytical imagination.*

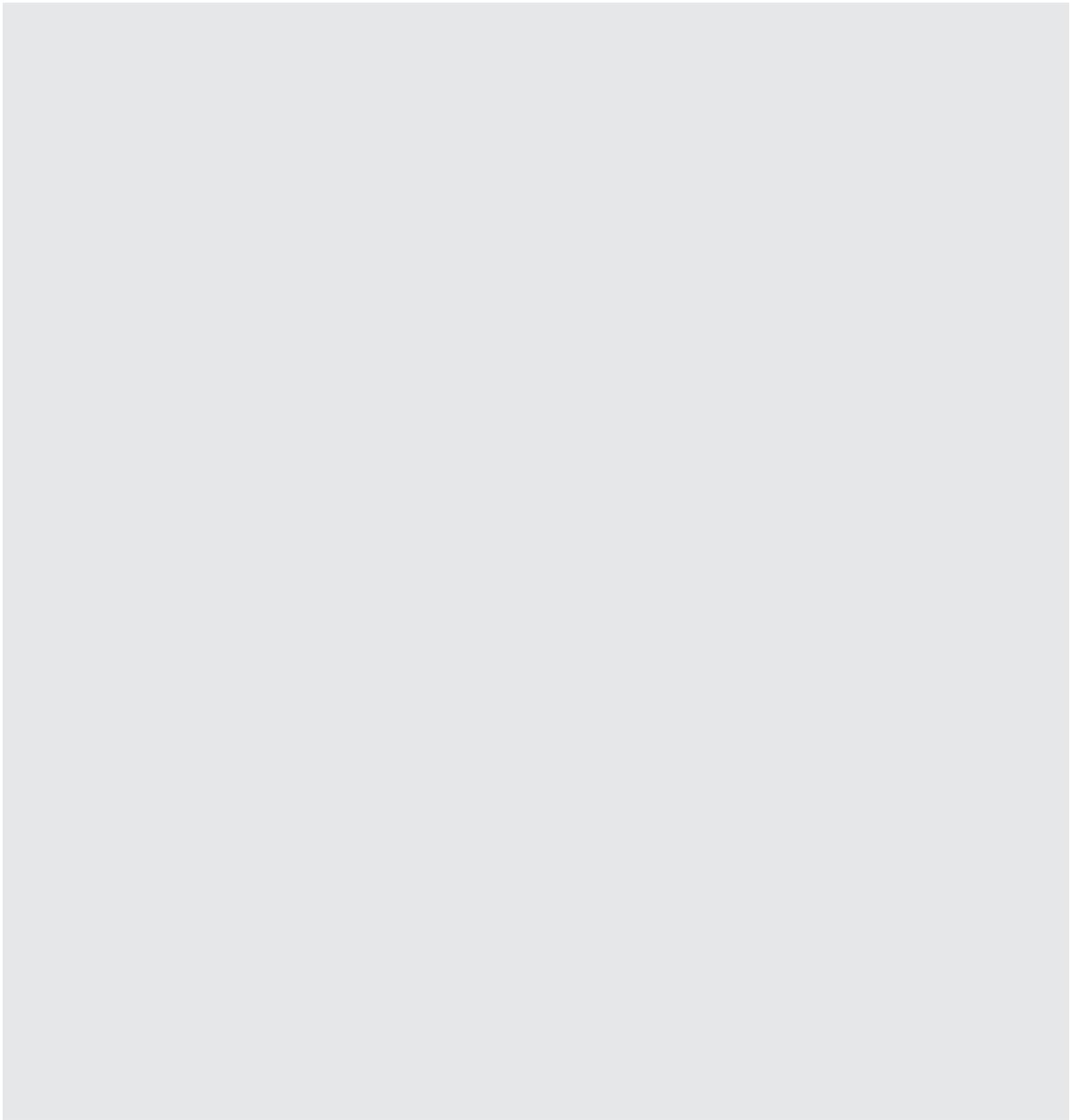
*Two reviews completed this edition of the **Development Journals**. One of these, for which Vera Cêpeda, a professor at the Federal University of São Carlos, took responsibility, looked at a collection of articles by American writer, John dos Passos found in the book entitled “O Brasil em movimento” (‘Brazil on the move’), which was recently reedited in Brazil. The brief summary shows the author as a foreign observer who is fully clued up on the golden era of national-developmentalism, at least during its democratic period, with all its obsessions for new roads, cities and constructions*

*The second review deals with a set of essays by Karl Polanyi contained in a work entitled “Textos Escogidos”, by Pedro Cláudio Cunha Bocayuva, a professor at PUC-Rio’s Institute of International*

*Relations. This review seeks to place Polanyi amongst the great critics of the economic liberalism that was adopted during the 19th century, and which was, to a certain extent, readopted during the last quarter of the 20th Century. Furthermore, it emphasizes the importance to the author of the “plan of values that go beyond the determinism of a lack of supply given by the market orientation of the world present in the bet on universal trading”.*

§

*Ricardo Ismael*  
Editor



Odair Lopes Garcia  
 Jair do Amaral Filho  
 Valdênia Apolinário  
 Maria Lussieu da Silva  
 Yuri Cesar de Lima e Silva

## Relações comerciais do Nordeste com o Brasil e o mundo<sup>1</sup>

### RESUMO

A inserção do Nordeste na divisão inter-regional do trabalho pode ser captada através dos fluxos de comércio interestaduais e internacionais. Neste artigo, o foco está centrado nas relações comerciais internas, intrarregionais e internacionais no ano de 2006. Os resultados revelam que o PIB do Nordeste cresceu mais que o nacional entre 2002 e 2009 e seu comércio interestadual aumentou mais que proporcionalmente em relação aos resultados observados em 1999. As transações intrarregionais constituem importante fonte de demanda e oferta de bens e serviços. A balança comercial internacional foi superavitária em 2006, embora haja alternância com déficits em outros anos. O volume do comércio interestadual cresceu em relação ao PIBpc da região principalmente pelo aumento das vendas e, embora a região continue deficitária, alguns estados passaram a ter superávit no comércio interestadual. O comércio internacional cresceu mais que proporcionalmente ao PIBpc, mas as trocas internas continuaram sendo preponderantes para todos os estados nordestinos.

### Palavras-chave

Fluxo de comércio interno, Nordeste, comércio internacional.

### ABSTRACT

*The Northeast of Brazil's contribution to the inter-regional division of labor can be measured by looking at inter-state and international trade flows. This article focuses primarily on internal, intra-regional and international trade relations in the year 2006. The results show that the Northeast region's GDP expanded at a faster rate than that of the country as a whole in the period between 2002 and 2009 and that its inter-state trade increased more than proportionally in relation to the results observed for 1999. Intra-regional transactions were an important source of supply and demand for goods and services. The international balance of trade produced a surplus in 2006, although some of the years either side did witness deficits. The volume of inter-state trade grew in relation to GDP per capita in the region, largely as a result of increased sales and, although the region as a whole remained in deficit, some states began to obtain surpluses in their inter-state trade balance. International trade expanded more than proportionally in relation to GDP per capita, although the domestic market remained the prime focus of Brazil's Northeastern states' trading activities.*

### Keywords

*Internal trade flows, Northeast, international trade.*

1. Este artigo está ancorado nos resultados das Notas Técnicas 04 dos estados do Nordeste, integrantes do Projeto de Pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste". O Projeto de Pesquisa foi executado com o apoio financeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de financiamento não reembolsável, com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP). O conteúdo dos estudos, pesquisas e/ou capítulos é de exclusiva responsabilidade dos seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES. As versões completas das Notas Técnicas estaduais resultantes do projeto de pesquisa supracitado podem ser encontradas em [www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br](http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br).

## Introdução

A participação do Nordeste na divisão inter-regional do trabalho da economia brasileira passou por profunda transformação desde a integração espacial que superou o relativo isolamento existente entre as regiões até a década de 1950. A construção da infraestrutura terrestre de comunicação intensificou a articulação incipiente entre as economias regionais existentes até então. Os planos de desenvolvimento implementados a partir dos anos 1960, especialmente aqueles elaborados e implantados pela Sudene, promoveram a diversificação econômica, definindo novas formas de conexão da economia nordestina com o resto do país. A abertura da economia brasileira ao exterior no final da década de 1980 induziu à migração de plantas industriais de atividades mais intensivas em mão de obra do Sul e Sudeste para a Região Nordeste. Ao longo desse período, segmentos industriais importantes foram estabelecidos em alguns estados, acentuando a concentração econômica intrarregional preexistente.

Atualmente, o Nordeste passa por indispensáveis transformações em sua estrutura econômica. Alguns dos pilares dessa mudança são as inversões em infraestrutura logística, energética e social e urbana concentradas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a despeito dos atrasos em seu cronograma. As oportunidades geradas por esse Programa poderão atrair empreendimentos privados que vão potencializar o crescimento regional, o que é sentido de forma distinta segundo cada estado da região. Ademais, a expansão da fronteira agrícola e a exploração de novas atividades agropecuárias também impulsionam as economias estaduais, colocando-as em contato com áreas nacionais e internacionais mais dinâmicas.

No âmbito social, as políticas de distribuição pessoal da renda, de créditos populares como os do Pronaf, Crediamigo e a valorização do salário mínimo têm tido efeito significativo na redução das desigualdades pessoais de renda, impactando na diminuição da pobreza extrema e absoluta e no crescimento das economias locais. Por outro lado, a valorização cambial e as altas taxas de juros internas que prevaleceram durante muito tempo produziram efeitos negativos sobre a produção, com consequências no volume e composição das exportações e na concorrência direta das importações com a produção local.

Neste trabalho, tenta-se captar os reflexos dessas transformações através dos fluxos de comércio interestaduais e internacionais dos estados e da Região Nordeste, comparando-se os resultados agregados para a região em várias fases do processo de integração econômica nacional. Entretanto, seu

foco principal está centrado nas relações comerciais internas, intrarregionais e internacionais no ano de 2006.

A primeira seção é dedicada às fontes de dados e à metodologia adotada nas demais seções. Primeiramente, são destacadas algumas características sociais e analisada a estrutura econômica da região para os anos escolhidos. Em seguida, examinam-se os fluxos de comércio de bens e serviços entre o Nordeste e os estados brasileiros, as trocas intrarregionais, as importações e exportações e o saldo comercial global da região para o ano de 2006, comparando-os com resultados obtidos em períodos anteriores. Finalmente, o grau de interação das economias dos estados nordestinos e da região é obtido pela comparação das relações dos fluxos de comércio nacional e internacional com o Produto Interno Bruto a preços correntes (PIBpc) para os anos de 1999 e 2006.

Os resultados obtidos revelam que a economia do Nordeste cresceu mais que a brasileira entre 2002 e 2009, tendo a renda média dos nordestinos aumentado proporcionalmente mais do que a média do país. O comércio interestadual aumentou em relação aos resultados observados em 1999 e a região continuou apresentando déficit, originado principalmente nas atividades de comércio. As transações intrarregionais são importantes fontes de demanda e suprimento de bens e serviços, embora o peso relativo e as características do comércio sejam diferentes para os estados. A balança comercial internacional foi superavitária em 2006, reduzindo o déficit comercial global da região estabelecido com as demais unidades da federação, embora se perceba alternância com déficits nos anos utilizados como termo de comparação.

Finalmente, observou-se que o volume do comércio interestadual cresceu em relação ao PIBpc da região, principalmente pelo aumento das vendas. Com isso, alguns estados passaram a ter superávit em suas relações comerciais internas, reduzindo a relação entre o saldo negativo da balança comercial proporcionalmente ao PIBpc do Nordeste. Constatou-se também que, embora o comércio internacional tenha crescido em relação ao PIBpc, as trocas internas continuaram sendo preponderantes para todos os estados nordestinos.

## 1. Metodologia e fontes de dados

A estrutura econômica da região foi obtida pela soma do valor agregado bruto (VAB) das respectivas atividades dos nove estados para os anos de 2002, 2006 e 2009<sup>2</sup>, utilizando-se os dados publicados pelo IBGE (IBGE, 2008 e 2011b). O VAB total corresponde à soma dos valores das atividades em cada ano e a composição do VAB foi obtida pela participação dos VAB de cada atividade em relação ao valor total (Tabela 1). A comparação das participações relativas indica as possíveis mudanças estruturais entre esses anos.

2. As referências ao PIBpc e PIB *per capita* foram obtidas nas mesmas fontes. Para os dados populacionais utilizaram-se os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011a).

Na análise da balança comercial de cada estado (BCE) consideram-se as operações de compra e venda de bens e serviços com os outros estados da federação (OE) e com o resto do mundo (RM). Esquemáticamente, tais relações podem ser representadas por:

$$(1) ET = E_{OE} + M_{RM}$$

$$(2) ST = V_{OE} + X_{RM}$$

$$(3) SBC_E = ST - ET$$

Onde:

ET = Entradas Totais corresponde à soma das compras de Bens e Serviços de outros estados ( $E_{OE}$ ) com as importações do resto do mundo ( $M_{RM}$ );

ST = Saídas Totais corresponde à soma das vendas de Bens e Serviços para outros estados ( $V_{OE}$ ) com as exportações para o resto do mundo ( $X_{RM}$ );

$SBC_E$  = Saldo da Balança Comercial, que será positivo caso  $ST > ET$ .

As informações necessárias para estabelecer os fluxos comerciais interestaduais foram obtidas junto às Secretarias de Fazenda dos estados para o ano de 2006<sup>3</sup>, contendo o valor anual e a unidade da federação de origem das entradas (compras) e o valor anual e estados de destino das saídas (vendas) realizadas pelas empresas cadastradas, classificadas segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE – 2.0.

Os dados para cada estado foram organizados em duas planilhas, correspondentes às entradas e saídas, compostas de “n” linhas – em que constam as atividades – e 26 colunas correspondentes aos estados e ao Distrito Federal. Uma terceira planilha, derivada das duas anteriores, mostra o saldo dos fluxos de saídas e entradas, estabelecendo o resultado das trocas comerciais do estado com as demais unidades da federação. A partir da agregação das entradas e saídas por estados e regiões foi gerada a tabela que permite obter o valor dos fluxos de entradas e saídas e o saldo do comércio interno dos estados.

A agregação dos valores dos fluxos de entrada e saída de bens e serviços dos estados resultou nos fluxos da região, permitindo obter o valor total das transações e os respectivos saldos, apresentados na Tabela 2. Também foi construída uma matriz de transações intrarregional para analisar o valor das trocas entre os estados nordestinos. O critério adotado na construção da matriz foi eleger o maior valor declarado pelos estados envolvidos nas transações, de forma que o saldo obtido fosse igual a zero<sup>4</sup>. Finalmente, foi estabelecido o fluxo de entradas e saídas agregado para as atividades de agropecuária, indústrias de transformação, extrativa mineral e do comércio.

As informações sobre o fluxo de comércio com o resto do mundo (RM)

**3.** O Projeto de Pesquisa sobre a Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais envolveu também os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O planejamento da pesquisa foi realizado em 2009 e a escolha do ano de 2006 baseou-se no fato de que em julho de 2007 entrou em vigor a Lei do Simples Nacional, cujos impactos sobre os dados e informações não podiam ser ainda avaliados.

**4.** Esse é o procedimento-padrão em trabalhos dessa natureza (Vasconcelos, 2001a).

foram obtidas no sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), disponibilizadas no sistema Aliceweb, classificadas segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e seus valores expressos em dólar (US\$), no conceito FOB, para os estados nordestinos. Os resultados estaduais foram somados para obter o agregado do Nordeste ao nível das 21 seções que compõem a NCM. Em sua análise destacaram-se as principais mercadorias que formavam as pautas da balança comercial em 2006. Convertidos em reais<sup>5</sup>, foram estabelecidos os saldos estaduais globais e o respectivo saldo regional. Finalmente, obteve-se o saldo global das trocas somando-se as vendas interestaduais com as exportações, subtraídas das compras e importações, ao nível das atividades econômicas relevantes no fluxo de comércio interno.

Finalmente, foram construídos indicadores relacionando o volume total das transações interestaduais e internacionais da região ao valor do PIBpc, comparando-se os resultados para os anos de 1999 e 2006.

## 2. Estrutura e desempenho econômico recente do Nordeste

A Região Nordeste possui extensão de 1.554.257,0 km<sup>2</sup>, correspondendo a 18,20% do território nacional. Com 53.081.950 habitantes em 2010 (IBGE, 2011a), é a segunda região mais populosa do Brasil, abrigando 27,83% da população brasileira. A dimensão e população tornariam o Nordeste o 20º país mais extenso e o 24º mais populoso do planeta. Seu PIB por habitante, entretanto, o colocaria em 145º lugar no *ranking* das nações, revelando a disparidade entre sua extensão, população e o estágio de desenvolvimento econômico.

O PIBpc da região cresceu mais que a média nacional entre 2002 e 2009. Considerando os dois anos extremos, o PIBpc regional cresceu 128,46% enquanto o nacional se expandiu 119,20%<sup>6</sup>, elevando sistematicamente a participação nordestina no PIBpc nacional de 12,96%, em 2002, para 13,13%, em 2006, e 13,51%, em 2009.

A participação da região no PIB nacional, portanto, correspondeu a menos da metade do seu peso na população, resultando em diferença significativa no PIB por habitante. Esse último indicador revela que o PIB *per capita* nordestino correspondia a apenas 48,28% do nacional em 2009, tendo crescido relativamente pouco em relação ao verificado em 2006 (47,52%)<sup>7</sup>. A renda domiciliar média mensal por habitante, mais abrangente que o indicador anterior, revelou uma redução maior da desigualdade, com a média regional passando de 59,52% para 62,78% da média nacional entre esses dois anos<sup>8</sup>.

O peso do VAB da Região Nordeste na formação do total nacional aumentou sistematicamente entre 2002 e 2009, elevando-se de 13,25%, em 2002, para 13,86%, em 2009 (Tabela 1). O setor Serviços respondia por mais de dois terços

5. Segundo o Ipeadata, a taxa de câmbio R\$/US\$ média do ano de 2006, para venda, foi de R\$ 2,1761.

6. O PIB a preços correntes da região foi de R\$ 191.592 milhões em 2002, R\$ 311.104 milhões em 2006 e R\$ 437.720 milhões em 2009. O PIB brasileiro atingiu, nos mesmos anos, R\$ 1.477.822 milhões, R\$ 2.369.484 milhões e R\$ 3.239.404, respectivamente (IBGE, 2011, 2011b).

7. O PIB *per capita* da região era R\$ 6.029,47 em 2006 e R\$ 8.167,75 em 2009. A média nacional foi de R\$ 12.688,28 e R\$ 16.917,66, respectivamente (idem).

8. A renda domiciliar *per capita* média “é calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad/IBGE), com valores reais aos preços vigentes na realização da última edição da pesquisa, atualizados conforme o deflator para rendimentos da Pnad apresentado pelo Ipeadata”. O valor médio da renda real mensal domiciliar por habitante atingiu R\$ 379,92 e R\$ 443,05 em 2006 e 2009, respectivamente, na região, e R\$ 638,29 e R\$ 705,72 no país (www.ipeadata.gov.br, acessado em 01/12/2011).

do VAB regional, aumentando de 66,77%, em 2002, para 68,93%, em 2009. As atividades de administração, saúde e educação públicas e seguridade social (APU) apresentaram participação crescente no setor, passando de 31,99%, em 2002, para 33,20%, em 2009<sup>9</sup>. O comércio apresentou o maior crescimento relativo entre todas as atividades econômicas nesse período, variando de 17,62%, em 2002, para 21,77%, em 2009. Entre os demais serviços, alojamento e alimentação, transportes, armazenagem e correio, serviços prestados às empresas e serviços domésticos aumentaram sua contribuição na formação do VAB. Os serviços de informação, intermediação financeira, serviços prestados às famílias, atividades imobiliárias e aluguéis e saúde e educação mercantis apresentaram crescimento abaixo da média, reduzindo seu peso na composição do VAB do setor e do total regional.

As atividades industriais apresentaram crescimento na composição do VAB regional entre 2002 (24,46%) e 2006 (25,25%), perdendo participação relativa em 2009 (23,70%), principalmente devido à queda da indústria de transformação. Essa indústria respondia por 50,45% do total regional da indústria em 2002, caindo para 48,74% em 2009. A construção civil vem em seguida, com peso de 26,60% e 28,01%, respectivamente; a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana – SIUP – também apresentaram leve expansão (17,30% e 18,17%). A indústria extrativa mostrou um comportamento oscilante, pois seu peso relativo caiu de 5,64% em 2002 para 5,08% em 2009, depois de ter atingido 8,35% em 2006.

**9.** A participação da APU no VAB total do Nordeste foi de 21,36% em 2002, 21,73% em 2006 e 22,88% em 2009, superando todas as demais atividades produtivas.

Tabela 1 – Composição do VAB dos estados da Região Nordeste – anos selecionados

| ATIVIDADES ECONÔMICAS  |                     | 2002             | 2006             | 2009             | NE/BR<br>2006 |
|--|---------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|
| <b>TOTAL BR</b>  | <b>(R\$ milhão)</b> | <b>1 273 129</b> | <b>2 034 421</b> | <b>2 794 379</b> | -             |
| <b>TOTAL NE</b>  | <b>(R\$ milhão)</b> | 168.717          | 271.351          | 387.317          | 13,9          |
| <b>NE/BR</b>   | <b>(%)</b>          | <b>13,25</b>     | <b>13,34</b>     | <b>13,86</b>     | -             |
| <b>AGROPECUÁRIA NE</b>   | <b>(R\$ milhão)</b> | 14.801           | 21.506           | 28.546           | -             |
| <b>AGROPECUÁRIA NE/VAB NE</b>  | <b>(%)</b>          | 8,77             | 7,93             | 7,37             | -             |
| Agricultura, silvicultura e exploração florestal/Agropec. NE                               |                     | 69,75            | 69,07            | 69,20            | 19,4          |
| Pecuária e pesca/Agropec. NE   |                     | 30,25            | 30,93            | 30,80            | 19,0          |
| <b>INDÚSTRIA NE</b>  | <b>(R\$ milhão)</b> | <b>41.267</b>    | <b>68.523</b>    | <b>91.802</b>    | -             |
| <b>INDÚSTRIA NE/VAB NE</b>   | <b>(%)</b>          | 24,46            | 25,25            | 23,70            | -             |
| Indústria extrativa/Ind. NE  |                     | 5,64             | 8,35             | 5,08             | 9,7           |
| Indústria de transformação/Ind. NE   |                     | 50,45            | 47,35            | 48,74            | 9,2           |
| Construção civil/Ind. NE   |                     | 26,60            | 23,62            | 28,01            | 16,9          |
| Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (SIUP)/Ind. NE |                     | 17,30            | 20,68            | 18,17            | 18,5          |
| <b>SERVIÇOS NE</b>   | <b>(R\$ milhão)</b> | <b>112.649</b>   | <b>181.323</b>   | <b>266.969</b>   | -             |
| <b>SERVIÇOS NE/VAB NE</b>  | <b>(%)</b>          | 66,77            | 66,82            | 68,93            | -             |
| Comércio e serviços de manutenção e reparação/Serv. NE                                     |                     | 17,62            | 19,43            | 21,77            | 13,8          |
| Serviços de alojamento e alimentação/Serv. NE  |                     | 2,99             | 3,13             | 3,54             | 15,5          |
| Transportes, armazenagem e correio/Serv. NE  |                     | 6,31             | 6,79             | 6,41             | 12,5          |
| Serviços de informação/Serv. NE  |                     | 4,44             | 4,57             | 2,96             | 10,8          |
| Interm. Financ., seguros, prev. compl. e serv. relac./Serv. NE                             |                     | 7,36             | 6,25             | 6,11             | 7,7           |
| Serviços prestados às famílias e associativas/Serv. NE                                     |                     | 3,21             | 3,23             | 2,94             | 11,8          |
| Serviços prestados às empresas/Serv. NE  |                     | 4,52             | 5,24             | 5,27             | 9,8           |
| Atividades imobiliárias e aluguéis/Serv. NE  |                     | 14,99            | 12,74            | 11,85            | 13,1          |
| Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (APU)/Serv. NE                |                     | 31,99            | 32,51            | 33,20            | 18,9          |
| Saúde e educação mercantis/Serv. NE  |                     | 4,62             | 3,90             | 3,60             | 11,0          |
| Serviços domésticos/Serv. NE   |                     | 1,95             | 2,21             | 2,36             | 15,6          |

Fonte dos dados brutos: IBGE/DCN/2011. Elaboração própria.

Enfim, as atividades da agropecuária reduziram sua participação relativa na formação do VAB regional, caindo de 8,77%, em 2002, para 7,37%, em 2009. As atividades de agricultura, silvicultura e exploração florestal participaram

com pouco mais de 69,00% do total na formação do valor adicionado, com as atividades da pecuária e pesca complementando o total do setor.

A última coluna da Tabela 1 mostra a participação da Região Nordeste no VAB das respectivas atividades no país no ano de 2006. A agricultura (19,4%) e a pecuária e pesca (19,0%) foram as que mais contribuíram para a formação do VAB nacional nas respectivas atividades. A indústria extrativa (9,7%) e de transformação (9,2%) tinham participação muito menor que a contribuição da região na composição do VAB nacional (13,9%), enquanto as atividades da construção civil (16,9%) e de SIUP (18,5%) superaram essa média. Nas atividades de serviços se destacaram com participação acima da média regional as de APU (18,9%), serviços domésticos (15,6%), alojamento e alimentação (15,5%) e comércio (15,5%). As atividades imobiliárias e de aluguéis (13,1%), de transporte, armazenagem e correio (12,5%), serviços prestados às famílias (11,8%), saúde e educação mercantis (11,0%), serviços de informação (10,8%), serviços prestados às empresas (9,8%) e, por último, de intermediação financeira (7,7%) ficaram abaixo da contribuição regional média.

Em síntese, verifica-se que, apesar de o crescimento regional ter superado a média nacional entre os anos de 2002 e 2009, sua participação no PIB continua relativamente baixa quando comparada à sua extensão territorial e população. A estrutura econômica da região mostra um peso elevado dos serviços, observado também no resto do país. Entretanto, a crescente participação dos gastos do governo (APU), atingindo cerca de um terço da contribuição total do setor, revela a fragilidade relativa das demais atividades produtivas e a dependência regional em relação a esse tipo de despesa. Os gastos dos estados da região dependem das transferências financeiras intergovernamentais e seu crescimento sustenta a expansão mais que proporcional do comércio regional.

O peso da indústria na formação do VAB regional manteve-se relativamente estável ao longo do tempo. A pequena contribuição da indústria extrativa mineral na formação do VAB da indústria regional e nacional está relacionada à queda na participação relativa da região na produção nacional de petróleo e gás, com o incremento da produção dos campos localizados no Sudeste do país. A redução relativa da participação da indústria de transformação refletiu o momento de crescimento econômico nacional que alavancou com maior intensidade o crescimento industrial da Região Sudeste. A agropecuária cresceu menos que a média regional, o que reduziu sua contribuição para o VAB regional.

### 3. A balança comercial da Região Nordeste

A Região Nordeste tradicionalmente apresenta saldo negativo em sua balança comercial interestadual. Mesmo no período em que o isolamento das regiões era acentuado devido à precariedade ou inexistência de infraestrutura de comunicação, o saldo das transações inter-regionais era negativo<sup>10</sup>. A balança comercial internacional da região, entretanto, alternou superávits e déficits nos anos recentes.

#### 3.1 Fluxos de comércio interestaduais em 2006

A soma do valor total das entradas de mercadorias na região alcançou R\$ 167.457 milhões em 2006, enquanto as saídas somaram R\$ 137.054 milhões, gerando um saldo negativo de R\$ 30.402 milhões (Tabela 2). Esse resultado é semelhante ao encontrado por Vasconcelos em 1998 e 1999, quando os déficits atingiram R\$ 19.992.663 mil e R\$ 24.323.945 mil, respectivamente (Vasconcelos 2001a, p.22; e, 2001b, p.19).

Há um alto grau de concentração nos fluxos das trocas interestaduais. A Região Sudeste foi a origem de 45,75% das entradas e destino de 39,71% das saídas. A concentração se deve principalmente às trocas com o estado de São Paulo, que respondeu por 32,13% do total das compras interestaduais nordestinas e foi receptor de 28,21% das vendas, gerando um saldo negativo de R\$ 15.136 milhões, ou 49,78% do déficit total. As relações comerciais com os demais estados do Sudeste foram relativamente pequenas: Minas Gerais respondeu por 5,91% das entradas e 5,27% das saídas, seguido pelo Rio de Janeiro (5,51% e 4,16%, respectivamente) e pelo Espírito Santo (2,21% e 2,07%). Considerando que com todos eles o saldo comercial foi negativo, o déficit acumulado com o Sudeste atingiu R\$ 22.191 milhões (72,99% do déficit total).

A grande concentração das trocas com a Região Sudeste, mais especificamente com o estado de São Paulo, já ocorria nos anos 1940 e 1960 (Galvão, 1999). Nos anos de 1998 e 1999 (Vasconcelos, *op. cit.*), as compras da Região Sudeste atingiram R\$ 28.340.872 mil e R\$ 36.660.106 mil, enquanto as vendas somaram R\$ 13.726.924 mil e R\$ 18.027.852 mil. Nesses dois anos, as aquisições feitas em São Paulo foram de R\$ 19.708.365 mil (69,54% do total do Sudeste) e R\$ 25.410.120 mil (69,31%), respectivamente, e as vendas do Nordeste para aquele estado atingiram R\$ 9.889.572 mil (72,05%) e R\$ 13.297.792 mil (73,76%)<sup>11</sup>.

O comércio intrarregional constituiu a segunda principal fonte das trocas entre os estados nordestinos, respondendo por 36,99% das compras e 45,19% das vendas das empresas da região e serão tratadas de forma mais detalhada no próximo tópico.

**10.** Os saldos foram negativos nos anos anteriores ao processo de integração espacial: em 1943, atingiu Cr\$ -214,5 mil, e Cr\$ -277,9 mil em 1947. Em 1961 o déficit atingiu Cr\$ 29.519,5 mil, e Cr\$ 2.273.313 mil em 1969, em valores correntes (Galvão, 1999, p. 551).

**11.** Monteiro Neto (2006) chama atenção para a importância dos déficits regionais nas relações “centro-periferia”, especialmente em relação ao estado de São Paulo. Segundo ele, em 1999 o déficit no comércio interestadual do Nordeste correspondeu a 3,6% do PIBpc de São Paulo (p. 39); em 2006 essa relação atingiu 1,89%.

Tabela 2 – Comércio interestadual de bens e serviços da Região Nordeste – 2006

(R\$ milhões e %)

| ESTADOS             | ENTRADAS<br>(E <sub>OE</sub> ) | PART.<br>(E <sub>OE</sub> ) | SAÍDAS<br>(V <sub>OE</sub> ) | PART.<br>(V <sub>OE</sub> ) | SALDO<br>(V <sub>OE</sub> -E <sub>OE</sub> ) | PART.<br>SALDO |
|---------------------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|--|----------------|
| <b>NORTE</b>        | 8.825                          | 5,27                        | 8.443                        | 6,16                        | -381   | 1,25           |
| RO                  | 39                             | 0,02                        | 161                          | 0,12                        | 122  | -0,40          |
| AC                  | 8                              | 0,00                        | 70                           | 0,05                        | 63   | -0,21          |
| AM                  | 5.745                          | 3,43                        | 2.323                        | 1,70                        | -3.422                                       | 11,25          |
| RR                  | 12                             | 0,01                        | 92                           | 0,07                        | 80   | -0,26          |
| PA                  | 2.250                          | 1,34                        | 4.239                        | 3,09                        | 1.989  | -6,54          |
| AP                  | 44                             | 0,03                        | 262                          | 0,19                        | 218  | -0,72          |
| TO                  | 727                            | 0,43                        | 1.295                        | 0,95                        | 568  | -1,87          |
| <b>NORDESTE</b>     | 61.936                         | 36,99                       | 61.936                       | 45,19                       | 0  | 0,00           |
| MA                  | 4.380                          | 2,62                        | 4.265                        | 3,11                        | -115   | 0,38           |
| PI                  | 4.497                          | 2,69                        | 1.805                        | 1,32                        | -2.692                                       | 8,86           |
| CE                  | 8.555                          | 5,11                        | 7.700                        | 5,62                        | -854   | 2,81           |
| PB                  | 7.339                          | 4,38                        | 5.648                        | 4,12                        | -1.691                                       | 5,56           |
| PE                  | 11.222                         | 6,70                        | 18.688                       | 13,64                       | 7.466  | -24,56         |
| AL                  | 5.397                          | 3,22                        | 4.262                        | 3,11                        | -1.134                                       | 3,73           |
| SE                  | 5.046                          | 3,01                        | 3.608                        | 2,63                        | -1.438                                       | 4,73           |
| BA                  | 9.408                          | 5,62                        | 12.448                       | 9,08                        | 3.041  | -10,00         |
| RN                  | 6.093                          | 3,64                        | 3.511                        | 2,56                        | -2.582                                       | 8,49           |
| <b>SUDESTE</b>      | 76.616                         | 45,75                       | 54.425                       | 39,71                       | -22.191                                      | 72,99          |
| MG                  | 9.896                          | 5,91                        | 7.225                        | 5,27                        | -2.671                                       | 8,78           |
| ES                  | 3.703                          | 2,21                        | 2.837                        | 2,07                        | -866   | 2,85           |
| RJ                  | 9.220                          | 5,51                        | 5.701                        | 4,16                        | -3.519                                       | 11,57          |
| SP                  | 53.797                         | 32,13                       | 38.661                       | 28,21                       | -15.136                                      | 49,78          |
| SUL                 | 14.894                         | 8,89                        | 8.647                        | 6,31                        | -6.248                                       | 20,55          |
| PR                  | 5.257                          | 3,14                        | 2.973                        | 2,17                        | -2.284                                       | 7,51           |
| SC                  | 3.776                          | 2,25                        | 2.379                        | 1,74                        | -1.397                                       | 4,59           |
| RS                  | 5.861                          | 3,50                        | 3.294                        | 2,40                        | -2.567                                       | 8,44           |
| <b>CENTRO-OESTE</b> | 5.186                          | 3,10                        | 3.604                        | 2,63                        | -1.582                                       | 5,20           |
| MS                  | 174                            | 0,10                        | 129                          | 0,09                        | -45  | 0,15           |
| MT                  | 733                            | 0,44                        | 622                          | 0,45                        | -111   | 0,36           |
| GO                  | 3.498                          | 2,09                        | 1.785                        | 1,30                        | -1.714                                       | 5,64           |
| DF                  | 780                            | 0,47                        | 1.068                        | 0,78                        | 287  | -0,95          |
| <b>BRASIL</b>       | 167.457                        | 100,00                      | 137.054                      | 100,00                      | -30.402                                      | 100,00         |

Fonte: Elaboração própria a partir das Notas Técnicas 04 dos estados do Nordeste, integrantes do Projeto de Pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste".

O peso relativo das demais regiões permaneceu o mesmo do observado nos trabalhos de Vasconcelos (2001a, 2001b), inclusive em relação ao saldo. Os estados da Região Sul venderam para o Nordeste 8,89% do total adquirido e compraram 6,31%, resultando em déficit de R\$ 6.248 milhões para os estados nordestinos. A participação dos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná no total das entradas e saídas é bastante próxima: 3,50% e 3,14% das compras e 2,40% e 2,17% das vendas, respectivamente. As relações comerciais com Santa Catarina são menos expressivas, com 2,25% das entradas e 1,74% das saídas.

As trocas com os estados da Região Norte, responsáveis por 5,27% do total das entradas e 6,16% das saídas, concentraram-se praticamente nos estados do Amazonas e Pará. O Amazonas respondeu por 3,43% do total das entradas regionais e por 1,70% das vendas do Nordeste, resultando em um déficit comercial de R\$ 3.422 milhões. Com o Pará o sinal se inverte, pois aquele estado comprou apenas 1,34% na região e destinou a ela 3,09% de sua produção, obtendo um superávit de R\$ 1.989 milhão. A participação dos demais estados no comércio com a região foi pouco expressiva e gerou saldos favoráveis a eles.

Finalmente, as entradas na Região Nordeste provenientes dos estados do Centro-Oeste corresponderam a 3,10% das compras, das quais 2,09% vieram de Goiás. As vendas para a região somaram 2,63% do total, resultando em um saldo negativo de R\$ 1.582 milhão. Nas saídas, Goiás também predominou (1,30%), resultando em um saldo negativo de R\$ 1.714 milhão nas relações da região com aquele estado, compensado em parte pelo saldo positivo (R\$ 287 milhões) obtido no comércio com o Distrito Federal.

A distribuição estadual dos fluxos de entrada e saída (Tabela 3) revela que o estado da Bahia concentrava 28,67% do total das compras e 38,21% das vendas da região, obtendo um saldo positivo que atingiu R\$ 4.369 milhões em 2006. O peso de Pernambuco, segundo na escala, foi bem menor tanto nas entradas (16,05%) quanto nas saídas (19,66%), gerando pequeno saldo positivo. A participação do Ceará no total das entradas foi próxima à de Pernambuco (15,39%), mas sua participação nas vendas inter-regionais foi menor (13,08%), dando origem ao segundo maior saldo negativo (R\$ 7.850 milhões) da região.

Tabela 3 – Participação dos estados no comércio interestadual de bens e serviços da Região Nordeste – 2006

| ESTADOS | (R\$ milhões e %)           |                          |                           |                          |   |
|---------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---|
|         | ENTRADAS (E <sub>OE</sub> ) | PART. (E <sub>OE</sub> ) | SAÍDAS (V <sub>OE</sub> ) | PART. (V <sub>OE</sub> ) | SALDO (V <sub>OE</sub> -E <sub>OE</sub> ) |
| MA      | 14.962                      | 8,93                     | 7.821                     | 5,71                     | -7.141                                    |
| PI      | 6.818                       | 4,07                     | 1.481                     | 1,08                     | -5.338                                    |
| CE      | 25.778                      | 15,39                    | 17.927                    | 13,08                    | -7.850                                    |
| RN      | 16.649                      | 9,94                     | 8.564                     | 6,25                     | -8.085                                    |
| PB      | 17.856                      | 10,66                    | 13.100                    | 9,56                     | -4.756                                    |
| PE      | 26.872                      | 16,05                    | 26.950                    | 19,66                    | 79  |
| AL      | 5.791                       | 3,46                     | 4.035                     | 2,94                     | -1.757                                    |
| SE      | 4.725                       | 2,82                     | 4.806                     | 3,51                     | 81  |
| BA      | 48.005                      | 28,67                    | 52.373                    | 38,21                    | 4.369                                     |
| NE      | 167.456                     | 100,00                   | 137.056                   | 100,00                   | -30.400                                   |

Fonte: Elaboração própria a partir das Notas Técnicas 04 dos estados do Nordeste, integrantes do Projeto de Pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste".

A participação da Paraíba no total das compras da região atingiu 10,66% e 9,56% nas vendas, gerando um déficit de R\$ 4.756 milhões. O estado do Rio Grande do Norte teve participação relativa elevada nas entradas (9,94%) e menor nas saídas (6,25%), resultando no maior déficit comercial da região (R\$ 8.085 milhões). Comportamento semelhante apresentou o estado do Maranhão (8,93% das entradas e 5,71% das saídas), dando origem ao terceiro maior déficit.

O estado do Piauí apresentou um saldo comercial negativo muito elevado (R\$ 5.338 milhões) devido à sua pequena participação nas vendas inter-regionais (1,08%) e um peso relativamente grande nas entradas (4,07%). Os estados de Alagoas e Sergipe revelaram participação relativamente pequena nos fluxos de comércio da região, com a importante diferença de que o segundo apresenta pequeno saldo positivo (R\$ 81 milhões) e o primeiro um saldo negativo de R\$ 1.757 milhão.

### 3.2 Relações comerciais intrarregionais

O peso das relações intrarregionais nos fluxos de comércio dos estados nordestinos diminuiu significativamente com a integração espacial do país. Em 1943, as exportações da Região Nordeste para as demais regiões somaram somente 5% do total e, em 1947, resvalaram para 4%. Em 1961 e 1969, quando as principais rotas terrestres estavam concluídas, as vendas inter-regionais nordestinas atingiram 34% e 36% do total, respectivamente (Galvão, *op. cit.*). Nos anos mais recentes, a interação econômica se aprofundou, com as vendas regionais para o resto do país atingindo 52,22% e 56,98% nos anos de 1998 e 1999, respectivamente (Vasconcelos 2001a, 2001b), bastante próximo dos 54,80% observados em 2006.

Há uma grande concentração nas vendas intrarregionais em 2006, pois os três principais estados da região concentraram 62,70% do total (Tabela 4). Pernambuco se destacou entre eles, com R\$ 18.688 milhões (30,17% do total), secundado pela Bahia, que vendeu na região R\$ 12.448 milhões (20,01%) e Ceará, com R\$ 7.700 milhões (12,43%). Em relação ao total das entradas, a participação desses estados foi bem menor, somando 47,19%, distribuída entre Pernambuco, que adquiriu R\$ 11.222 milhões nos estados da região (18,12% do total), seguido pela Bahia (R\$ 9.408 milhões ou 15,19%) e Ceará (R\$ 8.555 milhões ou 13,81%). Como resultado, nas trocas internas o Ceará apresentou déficit de R\$ 854 milhões, enquanto Pernambuco (R\$ 7.466 milhões) e Bahia (R\$ 3.041 milhões) foram os únicos estados que alcançaram superávit nas relações internas à região.

A importância relativa das relações intrarregionais para esses três estados difere expressivamente. Para Pernambuco, os estados da região foram o destino de 59,51% do total de suas vendas e origem de 31,20% de sua demanda. Para o Ceará, o peso relativo também foi elevado, pois correspondeu a 45,27% de suas saídas e a 36,03% de suas entradas. A interação da Bahia com os estados nordestinos foi muito menos significativa: apenas 23,91% do total de suas vendas foram realizadas na região e somente 20,43% de suas compras originaram-se no Nordeste.

Tabela 4 – Matriz dos fluxos de entradas e saídas dos estados do Nordeste – 2006

| ESTADOS                           | SAÍDAS/ENTRADAS |        |       |        |        |        |        |        |        | TOTAL ENTRADAS NE | PART. NO TOTAL ENTRADAS DOS ESTADOS |
|-----------------------------------|-----------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|-------------------------------------|
|                                   | MA              | PI     | CE    | RN     | PB     | PE     | AL     | SE     | BA     |                   |                                     |
| MA                                | 0               | 884    | 1.169 | 78     | 464    | 1.012  | 88     | 59     | 626    | 4.380             | 34,85                               |
| PI                                | 1.692           | 0      | 1.175 | 75     | 109    | 876    | 76     | 65     | 429    | 4.497             | 61,16                               |
| CE                                | 909             | 493    | 0     | 810    | 877    | 3.422  | 249    | 107    | 1.687  | 8.555             | 36,03                               |
| RN                                | 85              | 35     | 1.516 | 0      | 1.006  | 2.488  | 147    | 127    | 689    | 6.093             | 52,03                               |
| PB                                | 384             | 35     | 686   | 448    | 0      | 4.001  | 778    | 70     | 936    | 7.339             | 57,41                               |
| PE                                | 733             | 252    | 1.647 | 756    | 2.444  | 0      | 1.288  | 296    | 3.807  | 11.222            | 31,20                               |
| AL                                | 27              | 11     | 275   | 105    | 179    | 2.797  | 0      | 500    | 1.503  | 5.397             | 67,09                               |
| SE                                | 7               | 19     | 258   | 86     | 158    | 1.053  | 692    | 0      | 2.773  | 5.046             | 54,53                               |
| BA                                | 428             | 77     | 974   | 1.152  | 410    | 3.038  | 943    | 2.385  | 0      | 9.408             | 20,43                               |
| TOTAL SAÍDAS P/ NE                | 4.265           | 1.805  | 7.700 | 3.511  | 5.648  | 18.688 | 4.262  | 3.608  | 12.448 | 61.936            | -                                   |
| SALDO (S-E)                       | -115            | -2.692 | -854  | -2.582 | -1.691 | 7.466  | -1.134 | -1.438 | 3.041  | 0                 | -                                   |
| PART. NO TOTAL SAÍDAS DOS ESTADOS | 52,59           | 75,6   | 45,27 | 64,54  | 66,15  | 59,51  | 75,57  | 55,89  | 23,91  | -                 | -                                   |

Fonte: Elaboração própria a partir das Notas Técnicas D4 dos estados do Nordeste, integrantes do Projeto de Pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste".

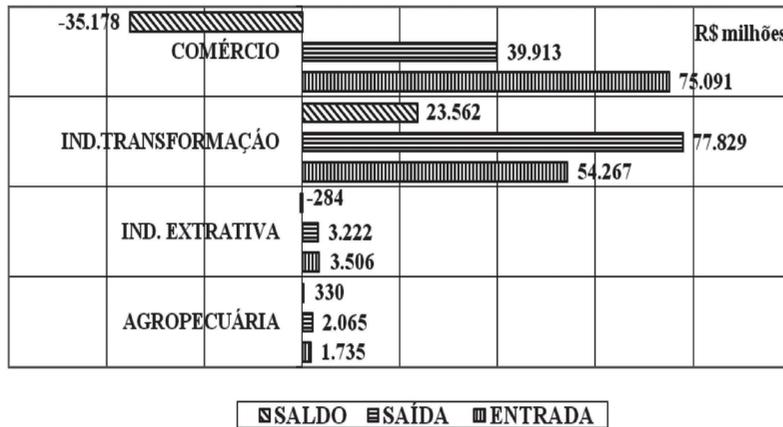
A importância do mercado regional foi maior para os demais estados: para Alagoas, a região foi o destino de 75,57% de suas vendas e origem de 67,09% de suas compras. Seguiram-se a ele Piauí (75,60% e 61,16%, respectivamente), Paraíba (66,15% e 57,41%), Rio Grande do Norte (64,54% e 52,03%) e Sergipe (55,89% e 54,53%). O estado do Maranhão ficou em posição intermediária, pois 52,89% de suas vendas concentraram-se na região, enquanto 34,85% de suas entradas foram dela provenientes.

A articulação entre as economias dos estados nordestinos aponta a distância como um de seus determinantes. As vendas de Alagoas, por exemplo, foram destinadas principalmente para Pernambuco (30,21%), Bahia (22,13%), Paraíba (18,26%) e Sergipe (16,24%), sendo suas compras originadas em Pernambuco (51,84%) e Bahia (27,85%). Os produtos do Piauí destinaram-se predominantemente para o Maranhão (48,98%) e Ceará (27,31%), que supriram a maior parte de suas necessidades (37,62% e 26,13%, respectivamente). No caso de Sergipe, dois terços de seus produtos foram para a Bahia e 13,86% para Alagoas, enquanto suas compras foram distribuídas entre Bahia (54,95%), Pernambuco (20,88%) e Alagoas (13,72%).

A estrutura econômica também é um determinante importante, explicando parte das relações entre os estados. Entretanto, a comparação dos saldos observados nas Tabelas 3 e 4 reforça o papel de grandes centros distribuidores assumidos pelos estados de Pernambuco e Bahia. O elevado saldo intrarregional obtido por Pernambuco permitiu que suas transações interestaduais fossem praticamente equilibradas. No caso da Bahia, 69,60% do saldo das transações foram obtidos com seus parceiros do Nordeste.

Restringindo os fluxos de comércio às principais atividades econômicas – agropecuária, indústria e comércio –, verificamos que os mesmos atingiram o valor total de R\$ 134.599 milhões em compras, R\$ 123.029 milhões em vendas, com um saldo negativo de R\$ 11.570 milhões. Desse total, o comércio respondeu pela maior parte das entradas (R\$ 75.091 milhões ou 55,79%), enquanto as vendas somaram R\$ 39.913 milhões (32,44% do total), gerando um resultado negativo de R\$ 35.178 milhões (Figura 1).

Figura 1 – Resultado da balança comercial dos três setores econômicos do Nordeste – 2006



Fonte: Elaboração própria a partir das Notas Técnicas 04 dos estados do Nordeste, integrantes do Projeto de Pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte e Nordeste do Brasil e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste".

Parte do déficit gerado pelo comércio foi compensada pela indústria de transformação e pela agropecuária. As aquisições da primeira atingiram R\$ 54.267 milhões (40,32% do total das entradas) e as vendas R\$ 77.829 milhões (63,26% do total das saídas regionais), produzindo um saldo positivo de R\$ 23.562 milhões em suas transações interestaduais. A participação da agropecuária no total das entradas (R\$ 1.735 milhão) correspondeu apenas a 1,29% do total e sua participação nas saídas a 1,68% (R\$ 2.065 milhões) do valor total, resultando em pequeno saldo positivo de R\$ 330 milhões.

A indústria extrativa também teve participação reduzida nos fluxos de comércio regional. O valor total das entradas dessa atividade atingiu R\$ 3.506 milhões em 2006, correspondendo a 2,60% do total. Suas vendas alcançaram R\$ 3.222 milhões (1,68% do total), produzindo um saldo negativo de R\$ 284 milhões. Portanto, foi basicamente através das atividades relacionadas ao comércio atacadista e varejista que se construiu o saldo negativo nas transações dos estados do Nordeste com as demais regiões do país.

### 3.3 Balança comercial internacional do Nordeste

Diferentemente dos déficits verificados ao longo da história nas transações comerciais internas, o saldo da balança comercial internacional do Nordeste alterna valores positivos e negativos. No ano de 1998, por exemplo, o saldo positivo atingiu R\$ 221.423 mil; no ano seguinte ocorreu um déficit de R\$ 323.490 mil (Vasconcelos, 2001a, p.22, 2001b, p.22). Em 2006, a balança comercial internacional da região registrou superávit de US\$ 2.776.429 mil, com as exportações atingindo US\$ 11.629.126 mil e as importações US\$ 8.854.599 mil (Tabela 5).

Na composição da pauta, classificada segundo as 21 seções da NCM, verificou-se que somente em quatro delas o saldo foi negativo<sup>12</sup>.

Entre as que apresentaram resultado positivo estão as seções I, II e III, que envolvem transações com produtos primários de origem animal e vegetal. Na primeira, referente ao comércio de animais vivos e produtos derivados do reino animal, as vendas corresponderam a 3,47% do total exportado pela região e a 0,53% das importações. Na composição da pauta, as exportações de crustáceos – camarões e lagostas, principalmente –, prevaleceram com 83,66% do total da seção, seguidos de peixes frescos e congelados (9,50% do total). Nas importações, peixes inteiros frescos e congelados, principalmente bacalhau, responderam por 70,15% do total, secundadas por carnes desossadas de bovinos e ovinos (18,27%).

As exportações de produtos do reino vegetal que compõem a seção II representaram 8,71% do total regional e 4,50% das importações. Entre os produtos vendidos, a soja em grão originária do estado da Bahia respondeu por 33,47% da seção, ficando pouco abaixo da participação das frutas frescas (34,80%)<sup>13</sup>. A castanha de caju, com 18,51% das exportações, praticamente complementou o total da seção. O trigo (76,28%) e o malte (15,27%) responderam pela quase totalidade das importações dos produtos vegetais.

Enfim, os produtos da seção III tiveram participação relativamente pequena no comércio internacional da região em 2006, pois suas saídas corresponderam a 0,55% do total regional e suas entradas a 0,25%. Entre os principais itens comercializados, as ceras vegetais responderam por 66,25% das exportações, enquanto o óleo de soja (48,78%), o óleo de dendê (30,96%) e o azeite de oliva (14,58%) foram os principais itens importados.

**12.** A análise a seguir restringe-se às seções mais importantes, segundo as características da composição das pautas e/ou peso nas transações.

**13.** Uvas (33,56%), melões (25,02%) e mangas (23,77%) foram os principais itens da pauta entre as frutas frescas.

Tabela 5 – Balança comercial internacional do Nordeste, segundo as seções da NCM – 2006

| US\$ mil   |                   |               |                  |               |   |               |
|--|-------------------|---------------|------------------|---------------|---|---------------|
| SEÇÕES   | X <sub>RM</sub>   | PART. %       | M <sub>RM</sub>  | PART. %       | SALDO<br>(X <sub>RM</sub> - X <sub>RM</sub> ) | PART. %       |
| I - Animais vivos e prod. do reino animal                        | 234.534           | 2,02          | 46.961           | 0,53          | 187.573                                       | 6,76          |
| II - Produtos do reino vegetal                                   | 1.013.040         | 8,71          | 398.236          | 4,50          | 614.804                                       | 22,14         |
| III - Gorduras e óleos animais ou vegetais                       | 64.492            | 0,55          | 22.531           | 0,25          | 41.961  | 1,51          |
| IV - Prod. das ind. alimentares, bebidas, fumo e sucedâneos      | 1.447.551         | 12,45         | 154.185          | 1,74          | 1.293.367                                     | 46,58         |
| V - Produtos minerais  | 1.516.227         | 13,04         | 4.196.095        | 47,39         | -2.679.868                                    | -96,52        |
| VI - Produtos das inds. químicas ou conexas                      | 1.214.944         | 10,45         | 940.631          | 10,62         | 274.313                                       | 9,88          |
| VII - Plásticos, borrachas e suas obras                          | 546.977           | 4,70          | 269.315          | 3,04          | 277.663                                       | 10,00         |
| VIII - Peles, couros, peleteria, artigos p/viagem e bolsas       | 246.399           | 2,12          | 51.443           | 0,58          | 194.955                                       | 7,02          |
| IX - Madeira, cortiça e suas obras, cestaria                     | 27.442            | 0,24          | 2.695            | 0,03          | 24.747  | 0,89          |
| X - Pastas de madeira, papel e suas obras                        | 718.967           | 6,18          | 71.134           | 0,80          | 647.834                                       | 23,33         |
| XI - Matérias têxteis e suas obras                               | 551.403           | 4,74          | 240.841          | 2,72          | 310.563                                       | 11,19         |
| XII - Calçados, chapéus, guarda-chuvas, etc.                     | 359.058           | 3,09          | 20.218           | 0,23          | 338.839                                       | 12,20         |
| XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, produtos cerâmicos, etc.  | 60.198            | 0,52          | 21.034           | 0,24          | 39.164  | 1,41          |
| XIV - Pedras preciosas e semipreciosas, metais preciosos, etc.   | 172.256           | 1,48          | 483              | 0,01          | 171.773                                       | 6,19          |
| XV - Metais comuns e suas obras                                  | 2.160.867         | 18,58         | 325.000          | 3,67          | 1.835.868                                     | 66,12         |
| XVI - Máquinas e aparelhos, mat. elétrico, etc.                  | 140.203           | 1,21          | 1.261.868        | 14,25         | -1.121.665                                    | -40,40        |
| XVII - Material de transporte                                    | 939.033           | 8,07          | 681.024          | 7,69          | 258.010                                       | 9,29          |
| XVIII - Instrum. e apar. de ótica, fotografia, de precisão, etc. | 7.657             | 0,07          | 134.181          | 1,52          | -126.524                                      | -4,56         |
| XIX - Armas e munições   | -                 | 0,00          | 20               | 0,00          | -20   | 0,00          |
| XX - Mercadorias e produtos diversos                             | 78.113            | 0,67          | 16.451           | 0,19          | 61.662  | 2,22          |
| XXI - Objetos de arte, de coleção e antiguidades                 | 131.820           | 1,13          | 409              | 0,00          | 131.411                                       | 4,73          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>11.631.183</b> | <b>100,00</b> | <b>8.854.754</b> | <b>100,00</b> | <b>2.776.429</b>                              | <b>100,00</b> |

Fonte: Aliceweb2/MIDIC. Elaboração própria.

Os produtos da seção IV – indústrias alimentares, bebidas, fumo e seus sucedâneos manufaturados – responderam pelo segundo maior superávit (US\$ 1.293.367 mil) da balança comercial da região. As exportações foram relativamente expressivas, com 12,28% do total, enquanto as importações tiveram pequena participação (1,74%). Produtos derivados da cana foram os principais responsáveis por esse resultado, uma vez que o açúcar (54,86%) e o álcool etílico (13,10%) exportados por Alagoas constituíram os principais itens da pauta. O cacau e seus subprodutos (14,61%) e o bagaço e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (10,85%) vendidos pela Bahia praticamente complementaram as exportações da seção. As importações concentraram-se na compra de pasta de cacau (58,57% do total), misturas e pastas para preparação de produtos de padaria (8,76%) e bebidas alcoólicas, principalmente uísques e vinhos (18,35%).

Os produtos das indústrias químicas ou conexas – seção VI – responderam por 10,46% das exportações regionais e 10,62% das importações. Os produtos da química orgânica foram responsáveis por 76,67% do valor das exportações, nas quais predominaram o propeno, o benzeno, os éteres, etc., produzidos na Bahia. Os produtos químicos inorgânicos participaram com 15,40% do total, nos quais a alumina calcinada exportada pelo Maranhão correspondeu a 75,65% do grupo. Nas importações, os produtos químicos orgânicos formaram o principal grupo (44,13% do total), seguido por adubos e fertilizantes (26,58%) e produtos químicos inorgânicos (14,41%).

A seção X, que agrega pasta de madeira, papel e suas obras, respondeu por 6,18% do total das exportações e por apenas 0,80% das importações, gerando saldo positivo de US\$ 647.834 mil. O estado da Bahia respondeu pela quase totalidade das exportações, compostas de pasta química de madeira (87,43%) e papel e artigos de papel e papel kraft (12,54%). As importações concentraram-se em papel jornal (36,29%), papel cartão (19,20%), caixas de papelão (16,12%) e outros papéis e fibras (8,59%).

As seções XI e XII agregam produtos cuja fabricação está presente na estrutura industrial de todos os estados nordestinos. Em ambas, a participação no total das exportações e importações foi relativamente pequena. As matérias têxteis e suas obras responderam por 3,79% das exportações e 2,72% das importações. As exportações de algodão cru e da indústria têxtil representaram 81,26% do total da seção XI, complementados por 18,74% de confecções. Os produtos baseados em algodão contribuíram com 60,33% do total da indústria têxtil, tendo os tecidos de algodão somado 42,83%, seguidos do algodão (41,24%) e dos fios de algodão (15,87%). As fibras de sisal (10,94%), linhas, fios e tecidos artificiais e sintéticos (4,46%), feltros e falsos tecidos (11,79%) e tecidos especiais (6,23%) completam o quadro. A importação dessa indústria, por sua vez, ficou concentrada em algodão cru (35,32%) e fios e fibras de náilon, aramida, poliésteres (27,61%). As exportações da indústria de confecções ficaram altamente concentradas em cobertores, roupas de cama e mesa, roupas de toucador (71,68%) e 22,90%, distribuídos em vestuário de malha de fibra de algodão ou sintética.

As vendas de calçados e suas partes agruparam praticamente a totalidade (99,91%) da seção XII, que respondeu por 2,73% das exportações totais da região e por apenas 0,23% das importações. Os calçados impermeáveis de borracha ou plástico (44,41%) e calçados de couro natural (42,55%) foram os itens majoritários da pauta. As importações de calçados para a prática de esportes (60,19%) e partes superiores de sapatos e seus componentes (12,19%) responderam por grande parte do total das importações.

A seção XV, que agrupa os metais comuns e suas obras, participou com 18,58% do total das exportações e somente com 3,67% das importações,

resultando no maior superávit da balança comercial regional (US\$ 1.835.868 mil). A composição das exportações mostra que os principais itens da pauta foram produtos com baixo valor agregado: ferro fundido e produtos semimanufaturados de ferro (30,56%), dos quais 68,34% constituídos por ferro fundido bruto produzido no Maranhão; cátodos de cobre em forma bruta, peças de cobre e outros produtos desse metal (38,57%), exportados pela Bahia, e, finalmente, alumínio não ligado em forma bruta (27,98%), vendido pelo Maranhão. As importações, por sua vez, concentraram-se em chapas, lâminas de ferro ou aço (57,48%) e em tubos, trilhos, perfis, fios e outras peças de ferro ou aço (18,89%), complementadas por peças de cobre, chumbo e outros materiais.

O comércio internacional de material de transporte – seção XVII – contribuiu com 8,07% do total das exportações e respondeu por 7,69% das importações totais. As exportações de automóveis e chassis com motor a diesel realizadas pela Bahia responderam por mais de 90% do total da seção. As importações incluíram automóveis (62,07%), veículos para carga com motor diesel (21,05%), peças e partes de veículos (3,02%) e locomotivas diesel-elétricas (6,62%).

Entre as seções que apresentaram déficits, destacaram-se a V e XVI. No primeiro caso concentram-se os produtos minerais, cujas exportações somaram 12,89% do total da região e as importações 47,39%. Nesta seção, as exportações de petróleo e seus derivados realizadas pela Bahia (óleo bruto, gasolina etc.) representaram 73,71% do total e os minérios de ferro e aglomerados exportados pelo Maranhão outros 16,87%. As importações de óleo diesel (39,38%), de sulfetos de cobre (24,84%) e de naftas para a petroquímica (19,57%) responderam pela quase totalidade das importações.

Na seção XVI, na qual estão classificadas as máquinas e aparelhos, materiais elétricos e suas partes, entre outros, as exportações representaram apenas 1,20% do total regional, enquanto as importações somaram 14,25%, gerando o segundo maior déficit no comércio internacional nordestino em 2006. As exportações foram compostas de máquinas e motores elétricos, aparelhos e material elétrico e suas partes (71,91%) e de caldeiras e suas partes, motores a explosão e suas partes e máquinas e ferramentas diversas (28,09%). As importações, considerados os dois grandes grupos que compõem a seção, foram de 60,74% para caldeiras, aparelhos e instrumentos e suas partes e 39,26% para aparelhos e materiais elétricos. Nos dois grupos há uma grande diversidade de produtos. No primeiro, as concentrações mais notáveis foram a de máquinas, equipamentos e componentes eletrônicos para informática com 26,55% do total, motores a explosão (7,83%) e máquinas e componentes para a indústria têxtil e de confecções (7,46%). No segundo grupo, equipamentos para telefonia/telegrafia (18,66%), equipamentos para gravação, reprodução e transmissão de som e imagem (16,67%) e motores elétricos, transformadores, retificadores, carregadores e conversores (6,05%).

A importância da Bahia se destaca nas relações comerciais internacionais da região. O estado foi responsável por 58,23% do total das exportações e 50,54% das importações, gerando um saldo positivo de US\$ 2.298.260 mil em 2006 (Tabela 6), praticamente garantindo o superávit regional. Os estados de Alagoas (US\$ 582.546 mil), Rio Grande do Norte (US\$ 241.560 mil), Paraíba (US\$ 41.984 mil) e Piauí (US\$ 20.470 mil), embora em menor escala, também contribuíram para o superávit.

Tabela 6 – Balança comercial internacional dos estados do NE – 2006

| (US\$ mil, %) |                                   |         |                                   |         |                               |         |
|---------------|-----------------------------------|---------|-----------------------------------|---------|-------------------------------|---------|
| UF            | EXPORTAÇÕES<br>(X <sub>RM</sub> ) | PART. % | IMPORTAÇÕES<br>(M <sub>RM</sub> ) | PART. % | SALDO<br>(SBCI <sub>i</sub> ) | PART. % |
| MA            | 1.712.702                         | 14,73   | 1.725.869                         | 19,49   | -13.168                       | -0,47   |
| PI            | 47.204                            | 0,41    | 26.734                            | 0,30    | 20.470                        | 0,74    |
| CE            | 961.874                           | 8,27    | 1.098.177                         | 12,40   | -136.303                      | -91     |
| RN            | 372.011                           | 3,20    | 130.450                           | 1,47    | 241.560                       | 8,7     |
| PB            | 211.449                           | 1,82    | 169.465                           | 1,91    | 41.984                        | 1,51    |
| PE            | 781.046                           | 6,72    | 1.024.745                         | 11,57   | -243.699                      | -8,78   |
| AL            | 692.596                           | 5,95    | 110.050                           | 1,24    | 582.546                       | 20,98   |
| BA            | 6.773.299                         | 58,23   | 4.475.039                         | 50,54   | 2.298.260                     | 82,78   |
| SE            | 79.002                            | 0,68    | 94.224                            | 1,06    | -15.221                       | -0,55   |
| NE            | 11.631.183                        | 100,00  | 8.854.754                         | 100,00  | 2.776.429                     | 100     |

Fonte: Aliceweb2/MIDIC. Elaboração própria.

O maior déficit foi registrado pelo estado de Pernambuco (US\$ 243.699 mil), devido principalmente aos resultados negativos na seção VI, produtos químicos ou das indústrias conexas (US\$ 270.264 mil); seção XVI, máquinas e aparelhos, material elétrico, etc. (US\$ 106.550 mil); seção V, produtos minerais (US\$ 105.540 mil), seção XVIII, instrumentos e aparelhos de ótica (US\$ 43.566 mil); seção II, produtos do reino vegetal (US\$ 41.222 mil); seção X, pastas de madeira, papel, papelão e suas obras etc. (US\$ 32.879 mil).

O déficit do Ceará foi causado principalmente pelos resultados nas seções V, produtos minerais (US\$ 467.760 mil); XV, metais comuns e suas obras (US\$ 127.085 mil); XVI, máquinas e aparelhos, materiais elétricos e suas partes (US\$ 55.882 mil); VI, produtos das indústrias químicas e conexas (US\$ 48.638 mil); e VII, plásticos, borracha e suas obras (US\$ 41.184 mil). Embora a participação do estado do Maranhão no déficit total seja relativamente pequena, foram registrados expressivos resultados negativos nas seções V, produtos minerais (US\$ 1.225.193 mil) e XVII, material de transporte (US\$ 61.939 mil). No estado de Sergipe, o déficit está distribuído por várias seções, com valores relativamente pequenos.

A importância relativa do estado da Bahia na balança comercial internacional da região aumentou. O estado contribuiu com 45,85% e 47,12% das exportações e foi responsável por 39,49% e 41,69% do total das importações, respectivamente, gerando saldos positivos em 1998 e 1999. Pernambuco teve comportamento semelhante ao observado em 2006, mas sua participação no total das entradas e saídas era maior, participando com 15,84% e 7,97% das exportações da região e respondendo por 24,11% e 20,82%, respectivamente, das importações, gerando déficits comerciais nos dois períodos.

A composição das pautas de exportação e importações regionais foi semelhante à do país. A pauta de exportações da região revelou a predominância de *commodities* de baixo valor agregado. Os maiores superávits foram obtidos nas exportações de metais comuns e suas obras (66,12% do superávit total), produtos da indústria alimentar e de bebidas (46,58%), pastas de madeira, papel e suas obras (23,33%), produtos do reino animal e vegetal (28,90%), no conjunto). As importações, com exceção dos produtos derivados de petróleo que poderão ser substituídos pela produção originada pelos novos investimentos programados para a região, são de difícil substituição pela produção interna devido à especificidade da maior parte dos itens importados, concentradas em matérias-primas, bens de consumo e máquinas e equipamentos. Por outro lado, novos itens podem ser identificados, como a exportação de automóveis e seus componentes e, nas atividades primárias, a participação da soja.

A pauta do comércio internacional da Região Nordeste aponta para a possibilidade de redução do superávit e geração de déficits. Por um lado, a valorização do real estimula a importação de grande parte dos produtos e reduz a competitividade das exportações, principalmente das *commodities*. Por outro, os grandes blocos de investimentos públicos e privados realizados na região induzem ao aumento das importações de máquinas e equipamentos e, futuramente, dos insumos necessários para a sua operação<sup>14</sup>.

### 3.4 Balança comercial total do Nordeste

Retomando o esquema das relações comerciais da balança comercial apresentado na metodologia, ou seja:

$$(1) ET = E_{OE} + M_{RM} \quad (2) ST = V_{OE} + X_{RM} \quad (3) SBC_E = ST - ET$$

Os resultados para cada variável nos estados e agregados para a região, para o ano de 2006, estão representados na Tabela 7. Em termos regionais, o resultado positivo da balança comercial com o resto do mundo resultou na redução de 19,88% no déficit apresentado pela região nas transações interestaduais.

**14.** O saldo da balança comercial do Nordeste foi de US\$ 1,3 bilhão em 2007, US\$ -74,9 milhões em 2008, US\$ 820,6 milhões em 2009, US\$ -1,7 bilhão em 2010 e US\$ -5,3 bilhões em 2011 (MIDIC, [aliceweb2.gov.br](http://aliceweb2.gov.br)). Neste último ano, os estados de Pernambuco (US\$ -4,3 bilhões), Maranhão (US\$ -3,2 bilhões), Ceará (US\$ -1,0 bilhão) e Paraíba (US\$ -792,9 milhões) apresentaram déficits. Os superávits da Bahia e, em menor proporção, de Alagoas foram fundamentais para os superávits ou para a redução dos déficits da região nesses anos.

dos estados e da região;

- $(V_{OE})/PIBpc$ : relaciona o valor total das vendas ao PIBpc dos estados e da região;
- $(E_{OE})/PIBpc$ : relaciona o valor total das compras ao PIBpc dos estados e da região;
- $(V_{OE}-E_{OE})/PIBpc$ : relaciona o saldo das relações interestaduais ao PIBpc dos estados e da região.

A comparação entre os anos de 1999 e 2006, por sua vez, permite verificar o sentido da variação no volume e dos respectivos saldos, resultantes das variações ocorridas no valor dos fluxos de entradas e saídas.

#### 4.1 Indicadores dos fluxos de comércio interestadual

Os resultados apresentados na parte superior da Tabela 8 revelam que a importância do comércio interestadual para o Nordeste aumentou entre 1999 e 2006. Considerando o volume total das transações, apresentados na 1ª e 5ª colunas, verifica-se que essas transações subiram de 80,35% para 97,88%. O principal determinante do crescimento médio de 21,82% (9ª coluna) foi o aumento das vendas, que cresceram (42,11%) proporcionalmente mais que as compras (9,08%), conforme as três últimas colunas da referida Tabela. Com isso, o peso das vendas dos estados nordestinos passou de 31,00% do PIBpc, em 1999, para 44,05% em 2006 (2ª e 6ª colunas), enquanto as entradas passaram de 49,35% do PIBpc para 53,83% do PIBpc (3ª e 7ª colunas). Assim, o grau de desequilíbrio relativo entre os fluxos de compras e vendas foi reduzido de -18,35% para -9,77% (4ª e 8ª colunas).

Nos estados, a importância relativa do volume total e dos fluxos mostrou resultados distintos: um grupo apresentou variação positiva e outro, menor, variação negativa. A variação positiva mais expressiva do volume total de comércio ocorreu com o estado da Paraíba, que se expandiu 70,24%, passando de 91,14% para 155,16% entre 1999 e 2006, devido ao crescimento de suas vendas interestaduais (101,11%) em relação às compras (53,00%). O estado do Rio Grande do Norte vem em seguida, com crescimento de 56,96%, quando a relação passou de 78,15% para 122,66%, com a expansão das vendas (64,61%) também superando o das compras (53,29%). No Maranhão, a ampliação foi de 36,87%, mas o peso do comércio interestadual (79,60% do PIBpc em 2006) era muito menor do que o observado na Paraíba e no Rio Grande do Norte, devido ao peso que o comércio internacional tem na economia do estado. O peso das relações comerciais internas passou de 78,78% para 104,00% do PIBpc do estado da Bahia, variando 32,00% entre 1999 e 2006, uma vez que as vendas expandiram mais que o dobro das entradas. A taxa de aumento do Ceará (15,83%) foi menor que o da média regional, devido ao baixo crescimento

das vendas (26,73%) e das compras (9,30%). O crescimento verificado em Pernambuco (6,73%) ocorreu devido ao aumento das vendas (48,50%) e da regressão de 16,75% das compras interestaduais.

Tabela 8 – Evolução da relação entre fluxos de comércio e o PIB nos estados do NE – 1999-2006

| %                      |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |
|------------------------|-----------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|------------------|
| COMÉRCIO INTERESTADUAL |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |
| ANOS                   | 1999                        |                  |                  |                             | 2006                        |                  |                  |                             | VAR. 06/99                  |                  |                  |
| COLUMNAS               | 1                           | 2                | 3                | 4                           | 5                           | 6                | 7                | 8                           | 9                           | 10               | 11               |
| UF                     | $(V_{OE} + E_{OE}) / PIBpc$ | $V_{OE} / PIBpc$ | $E_{OE} / PIBpc$ | $(V_{OE} - E_{OE}) / PIBpc$ | $(V_{OE} + E_{OE}) / PIBpc$ | $V_{OE} / PIBpc$ | $E_{OE} / PIBpc$ | $(V_{OE} - E_{OE}) / PIBpc$ | $(V_{OE} + E_{OE}) / PIBpc$ | $V_{OE} / PIBpc$ | $E_{OE} / PIBpc$ |
| MA                     | 58,16                       | 14,75            | 43,41            | -28,66                      | 79,60                       | 27,33            | 52,28            | -24,95                      | 36,87                       | 85,28            | 20,42            |
| PI                     | 67,39                       | 15,20            | 52,19            | -37,00                      | 64,89                       | 11,58            | 53,31            | -41,73                      | -3,71                       | -23,82           | 2,15             |
| CE                     | 81,49                       | 30,55            | 50,94            | -20,39                      | 94,39                       | 38,72            | 55,67            | -16,96                      | 15,83                       | 26,73            | 9,30             |
| RN                     | 78,15                       | 25,31            | 52,84            | -27,53                      | 122,66                      | 41,66            | 81,00            | -39,33                      | 56,96                       | 64,61            | 53,29            |
| PB                     | 91,14                       | 32,65            | 58,49            | -25,85                      | 155,16                      | 65,66            | 89,50            | -23,84                      | 70,24                       | 101,11           | 53,00            |
| PE                     | 90,87                       | 32,70            | 58,17            | -25,46                      | 96,99                       | 48,56            | 48,42            | 0,14                        | 6,73                        | 48,50            | -16,75           |
| AL                     | 71,71                       | 23,89            | 47,82            | -23,93                      | 62,40                       | 25,62            | 36,77            | -11,15                      | -13,00                      | 7,22             | -23,10           |
| SE                     | 91,20                       | 36,10            | 55,10            | -18,99                      | 63,02                       | 31,78            | 31,24            | 0,54                        | -30,90                      | -11,99           | -43,30           |
| BA                     | 78,78                       | 37,47            | 41,32            | -3,85                       | 104,00                      | 54,26            | 49,74            | 4,53                        | 32,00                       | 44,83            | 20,37            |
| NE                     | 80,35                       | 31,00            | 49,35            | -18,35                      | 97,88                       | 44,05            | 53,83            | -9,77                       | 21,82                       | 42,11            | 9,08             |
| COMÉRCIO INTERNACIONAL |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |                             |                             |                  |                  |
| ANOS                   | 1999                        |                  |                  |                             | 2006                        |                  |                  |                             | VAR.06/99                   |                  |                  |
| UF                     | $(X_{RM} + M_{RM}) / PIBpc$ | $X_{RM} / PIBpc$ | $M_{RM} / PIBpc$ | $(X_{RM} - M_{RM}) / PIBpc$ | $(X_{RM} + M_{RM}) / PIBpc$ | $X_{RM} / PIBpc$ | $M_{RM} / PIBpc$ | $(X_{RM} - M_{RM}) / PIBpc$ | $(X_{RM} + M_{RM}) / PIBpc$ | $X_{RM} / PIBpc$ | $M_{RM} / PIBpc$ |
| MA                     | 18,39                       | 11,83            | 6,56             | 5,28                        | 26,15                       | 13,02            | 13,12            | -0,10                       | 42,18                       | 10,04            | 100,20           |
| PI                     | 2,12                        | 1,68             | 0,44             | 1,24                        | 1,26                        | 0,81             | 0,45             | 0,35                        | -40,56                      | -52,06           | 3,58             |
| CE                     | 8,38                        | 3,29             | 5,09             | -1,80                       | 9,68                        | 4,52             | 5,16             | -0,64                       | 15,49                       | 37,22            | 1,42             |
| RN                     | 4,53                        | 2,62             | 1,91             | 0,71                        | 5,32                        | 3,94             | 1,38             | 2,56                        | 17,57                       | 50,55            | -27,64           |
| PB                     | 4,19                        | 1,37             | 2,81             | -1,44                       | 4,16                        | 2,31             | 1,85             | 0,46                        | -0,73                       | 67,86            | -34,23           |
| PE                     | 7,40                        | 1,97             | 5,44             | -3,47                       | 7,08                        | 3,06             | 4,02             | -0,96                       | -4,36                       | 55,79            | -26,10           |
| AL                     | 7,57                        | 5,97             | 1,60             | 4,37                        | 11,09                       | 9,57             | 1,52             | 8,05                        | 46,47                       | 60,34            | -5,23            |
| SE                     | 3,69                        | 0,68             | 3,01             | -2,33                       | 2,49                        | 1,14             | 1,36             | -0,22                       | -32,40                      | 67,26            | -54,93           |
| BA                     | 13,41                       | 6,95             | 6,47             | 0,48                        | 25,36                       | 15,27            | 10,09            | 5,18                        | 89,04                       | 119,84           | 55,98            |
| NE                     | 9,56                        | 4,66             | 4,90             | -0,24                       | 14,33                       | 8,14             | 6,19             | 1,94                        | 49,93                       | 74,71            | 26,38            |

Fonte: IBGE, SCN, 2001, 2011, Tab. 22. Elaboração própria.

A importância relativa do comércio interestadual diminuiu nos outros três estados. Em Sergipe, o peso do volume das transações internas caiu 30,90%, passando de 91,20% do PIBpc, em 1999, para 63,02% do PIBpc, em 2006, devido à queda de 11,99% nas vendas e de 43,30% nas compras. Em Alagoas, a diminuição de 13,00% foi causada pela redução de 23,10% nas entradas, compensada em parte pelo crescimento de 7,22% das vendas. Finalmente, a redução de 3,71% observada no Piauí correspondeu à queda de 23,82% das vendas e à pequena expansão das compras (2,15%).

O desempenho dos fluxos interestaduais fez com que o saldo da balança comercial interestadual dos estados da Bahia, Pernambuco e Sergipe invertessem o saldo negativo existente em 1999. Os estados do Maranhão, Ceará, Paraíba e Alagoas reduziram o grau de desequilíbrio entre os fluxos de vendas e compras, embora seus saldos continuassem negativos. Finalmente, nos estados do Piauí e Rio Grande do Norte, o grau de desequilíbrio aumentou na comparação entre os anos de 1999 e 2006.

#### 4.2 Indicadores dos fluxos de comércio internacional

Estabelecendo a mesma relação entre o volume total do comércio internacional e de seus fluxos com o PIBpc, a parte inferior da Tabela 8 revela que o peso das relações comerciais internacionais do Nordeste também cresceu (49,93%) entre 1999 e 2006, fazendo com que o volume total do comércio aumentasse de 9,56% para 14,33% do PIBpc regional. As exportações passaram de 4,66%, em 1999, para 8,14%, em 2006, tornando-se o principal determinante do crescimento, uma vez que as importações evoluíram de 4,90% para 6,19%.

O aumento de 89,04% verificado no volume total de comércio internacional da Bahia foi o mais elevado entre os estados da região, passando de 13,41% para 25,36%, fruto do crescimento de 119,84% das exportações e de 55,98% nas importações. No Maranhão, o volume do comércio internacional cresceu 42,18%, fazendo com que passasse de 18,39% do PIBpc do estado, em 1999, para 26,15%, em 2006. A taxa de crescimento do comércio internacional em relação ao PIBpc no Ceará foi relativamente pequena (15,49%), mas é importante notar que suas exportações cresceram 37,22%, enquanto as importações evoluíram somente 1,42%, reduzindo significativamente seu saldo negativo.

Nos demais estados, houve redução relativa em pelo menos um dos fluxos. No caso de Alagoas, a queda de 5,23% nas importações não impediu o crescimento de 46,47% no volume total de comércio, sustentado pelo crescimento de 60,34% nas exportações. Comportamento semelhante foi observado no Rio Grande do Norte, onde a queda de 27,64% nas importações foi mais que compensada pela expansão de 50,55% nas exportações. Na Paraíba (-0,73%) e em Pernambuco (-4,36%), a queda relativa das importações, não compensada pelo aumento das exportações, fez o volume total do comércio internacional

se tornar menor em relação ao PIBpc. Em Sergipe (-32,40%), a queda foi causada pela redução dos fluxos de exportação e importação, e no Piauí a redução ocorreu devido à queda relativa das exportações.

Os resultados acima mostram que, apesar do crescimento relativo do comércio internacional, o mercado interno ainda é fundamental para a economia de todos os estados. Além disso, o aumento mais que proporcional das vendas reduziu o desequilíbrio regional e reverteu o déficit que alguns estados apresentavam em 1999.

### Considerações finais

A análise da estrutura econômica do Nordeste revelou que os gastos do governo e as atividades de comércio foram as que mais cresceram entre 2002 e 2009. As atividades da indústria e da agropecuária cresceram relativamente menos e perderam participação na formação do VAB regional. O maior crescimento do VAB nordestino nesse período, portanto, pode ser creditado em grande parte aos efeitos multiplicadores dos programas de transferência de renda, que reduziram parcialmente as desigualdades existentes entre a região e a média nacional.

O círculo virtuoso induzido pelas políticas de redistribuição de renda e transferências financeiras intergovernamentais, entretanto, tem seu poder multiplicador reduzido, uma vez que parte do aumento da demanda regional derivada do crescimento econômico está sendo satisfeita através do consumo de bens e serviços produzidos fora da região, como pode ser constatado pelo crescimento mais que proporcional do fluxo de comércio, que, como se viu, constituiu a principal fonte do déficit regional. O superávit da indústria de transformação, por sua vez, pode ser creditado à complementaridade existente entre o parque industrial nordestino e o do Sudeste do país, inclusive pelas relações entre as matrizes localizadas naquela região e suas filiais estabelecidas nos estados do Nordeste.

Convém destacar a importância do papel que o Nordeste desempenha como parte significativa na composição da demanda por bens e serviços produzidos nas demais regiões. Os resultados confirmam a relevância histórica do Sudeste, e principalmente de São Paulo, como origem das compras e destino das vendas efetuadas pelas empresas nordestinas. Entretanto, as conexões estabelecidas entre as empresas e os mercados regionais necessitam ser mais bem estudadas. Observe-se que a participação dos estados das regiões Norte, Sul e Centro-Oeste no comércio com o Nordeste pode estar subestimada devido ao papel de centro distribuidor exercido por São Paulo. As relações do Nordeste com a Região Norte concentram-se fortemente na produção oriunda da Zona Franca de Manaus<sup>16</sup>.

Na articulação intrarregional, o papel de centro de distribuição é exercido por Pernambuco, Bahia e, em menor escala, Ceará. Um dos fatores que determinam

**16.** Esses aspectos ficam mais evidentes quando os fluxos de entradas e saídas de bens e serviços são examinados, além das Notas Técnicas dos estados do Nordeste, mencionadas na introdução.

essa configuração é a existência de redes locais de distribuição de bens de consumo, cujas matrizes localizam-se nesses estados, com filiais que se espalham pelos demais estados nordestinos. Essa condição é reforçada por políticas públicas destinadas à atração de grandes centros de distribuição de produtos fabricados em outras unidades da federação. Além disso, a própria estrutura econômica desses estados norteia as articulações com os demais. No estado da Bahia, a implantação da indústria automotiva, a existência da indústria petroquímica, da produção de papel e celulose e a expansão da produção de grãos tornaram o estado superavitário em suas relações econômicas internas, transformando, inclusive, as relações comerciais intrarregionais menos importantes do que as que ele mantém com o Sudeste do país. O papel desempenhado por Pernambuco é bastante distinto. As principais fontes da demanda para seus produtos são os estados da região, caracterizando-o como um grande centro distribuidor. No caso do Ceará, as evidências são menos claras, revelando que outras regiões também exercem papel importante em suas relações econômicas. Os demais estados da região dependem muito fortemente das relações intrarregionais, articulando-se com os parceiros da região e de outros estados através das características econômicas locais.

Nas relações internacionais, a alternância entre superávits e déficits na balança comercial indica alterações significativas, especialmente considerando-se os resultados de 2010 e 2011. Apesar disso, as relações econômicas interestaduais continuam sendo predominantes para a economia dos estados da região.

O sentido e a intensidade dos fluxos de comércio tendem a se modificar lentamente, não apresentando rupturas significativas em situações normais. O processo recente de crescimento econômico, entretanto, pode ter produzido alterações importantes no conteúdo dos fluxos. Os investimentos realizados e em execução em infraestrutura logística e energia tendem a alterar a estrutura econômica do Nordeste, atraindo investimentos privados para a região. A indústria automobilística em Pernambuco, os investimentos em energia eólica, entre outros, deverão impactar a inserção da economia nordestina na economia nacional e alterar expressivamente o valor e a composição dos fluxos de comércio interestadual e internacional.

Acompanhar esse processo é importante para identificar os novos componentes da oferta e da demanda por bens e serviços oriundos dessas novas estruturas, inclusive para estabelecer políticas que promovam o adensamento das cadeias produtivas existentes e o desenvolvimento de novas atividades. Com a internalização da produção de bens e serviços, o multiplicador do círculo virtuoso induzido por esse processo será potencializado, aumentando a geração de trabalho e riqueza na região.

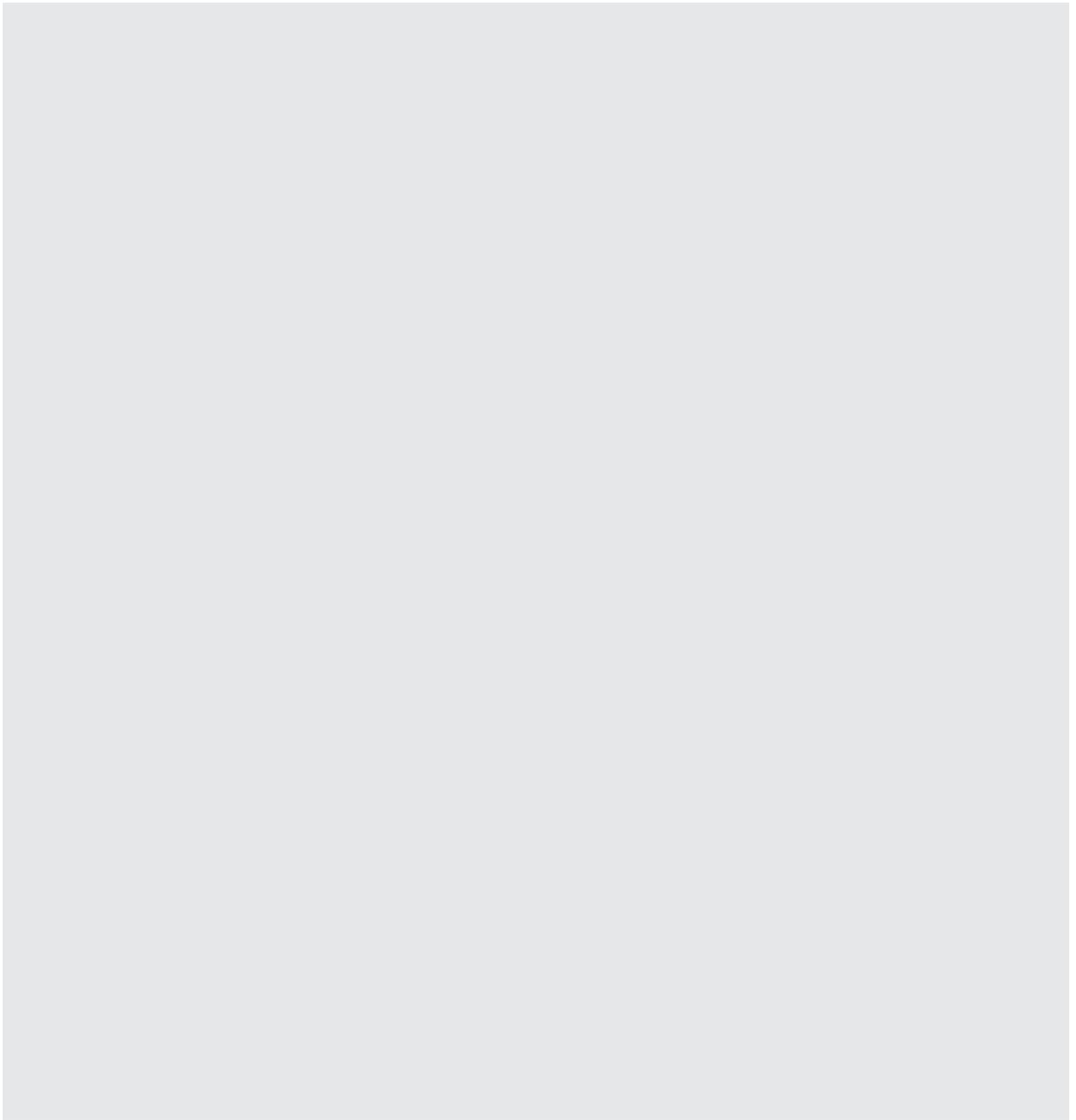
## §

## Referências bibliográficas

- AMARAL FILHO, J. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Ceará. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Fortaleza/CE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/CE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- APOLINÁRIO, V. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Rio Grande do Norte. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Natal/RN, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/RN). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Paraíba. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. João Pessoa/PB, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PB). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- FERREIRA JUNIOR, H. M. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Bahia. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Salvador/BA, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/BA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- HANSEN, D. L. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Sergipe. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Aracaju/SE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/SE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- IBGE. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro. 2011.
- \_\_\_\_\_. Contas regionais do Brasil – 2003 – 2006. Contas Nacionais nº 25. Rio de Janeiro. 2008.
- \_\_\_\_\_. Contas regionais do Brasil – 2005 – 2009. Contas Nacionais nº 35. Rio de Janeiro. 2011.
- LUSTOSA, M. C. J. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Alagoas. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Maceió/AL, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/AL). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- MONTEIRO NETO, A. *Fluxos de renda fiscal versus fluxos de renda via comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras?* Brasília, IPEA, nov. 2006 (Texto para Discussão, 1230).
- MOURA, J. G. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Maranhão. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. São Luís/MA, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/MA). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- MOUTINHO, L. M. G. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Pernambuco. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Recife/PE, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PE). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- VELOSO FILHO, F. A. *et alii*. Análise do Balanço de Pagamentos do estado e a importância dos APLs no Fluxo de Comércio – Piauí. PROJETO DE PESQUISA (BNDES/FUNPEC) – *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Teresina/PI, setembro 2009. (NOTA TÉCNICA 4/PI). Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>.
- VASCONCELOS, J. R. *Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil* – 1998. Brasília: Ipea, mar. 2001 (Texto para Discussão, 783).
- \_\_\_\_\_. *Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil – 1999*. Brasília: Ipea, ago. 2001 (Texto para Discussão, 817).
- \_\_\_\_\_, OLIVEIRA, M. A. *Análise da matriz por atividade econômica do comércio interestadual no Brasil – 1999*. Rio de Janeiro. Ipea, fev. 2006.

Recebido em 2/11/2012  
e aceito em 12/3/2013





Tathyanna Figueiredo Maciel |  
Álvaro Barrantes Hidalgo |

## Exportações do estado de Pernambuco para o resto do mundo: evolução, caracterização e perspectivas<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as relações comerciais entre Pernambuco e o resto do mundo durante o período recente, mostrando a evolução, a caracterização e os produtos com mais potencial. A análise realizada é apoiada no cálculo de alguns indicadores de competitividade, são calculados índices de vantagens comparativas reveladas, índices de comércio intraindústria e indicadores de concentração das exportações para o estado. Verificou-se que as exportações do estado são pouco diversificadas, e os grupos de produtos que parecem ter mais potencial de exportação são os seguintes: alimentos, fumo e bebidas; plásticos e borracha; máquinas e equipamentos. Nessa perspectiva, verificou-se que Pernambuco tem seu comércio caracterizado como sendo interindustrial e possui uma pauta de exportação relativamente concentrada em produtos primários, o que contribui para a instabilidade da receita de exportações. O trabalho conclui que estratégias de diversificação da pauta de exportações de Pernambuco, não apenas quanto a produtos, mas também no que se refere a destinos comerciais, parecem ser importantes para uma estratégia bem-sucedida de inserção internacional.

### Palavras-chave

Exportações, competitividade, Pernambuco.

### ABSTRACT

*The purpose here is to analyze the trade relations between the state of Pernambuco in Brazil and the rest of the world in recent times, detailing their evolution, their characteristics and the products that have the greatest potential in terms of trade. This analysis is based on certain calculated competitiveness indices, calculated revealed comparative advantage indices, intra-industry trade indices and data showing the concentration of exports to the state. It was noted that the diversification of exports to the state is limited while the groups of products that offer the best potential for export by the state include: foodstuffs, tobacco products and drinks; plastics and rubber; machinery and equipment. This suggests that Pernambuco has what one could call an inter-industrial trade profile and has an export profile that is relatively focused on primary goods, a fact that has contributed to certain instability in its export revenues. The conclusion of this work was that a strategy of diversification of Pernambuco's export structure, not only in terms of the products it sells abroad but also of its trading partners would provide a positive boost to a successful strategy of international insertion.*

### Keywords

Exports, competitiveness, Pernambuco.

1. A versão anterior deste trabalho foi apresentada no I Encontro Pernambucano de Economia realizado no Recife, PIMES-CORECON-PE, em novembro de 2012. Os autores agradecem comentários de pareceristas anônimos desta revista, os quais contribuíram para a melhoria deste trabalho. Os erros e as omissões remanescentes são, naturalmente, de inteira responsabilidade dos autores.

## 1. Introdução

A década de 1990 foi marcada pela abertura comercial e pela formação de blocos regionais de comércio. Enquanto o fenômeno da globalização se aprofundava, as economias em desenvolvimento estavam diante de dois desafios a ser resolvidos: a solução dos graves problemas internos de pobreza e renda e a inserção e integração de suas economias no sistema econômico internacional.

O Brasil, país em desenvolvimento com significativas desigualdades regionais de renda, apresenta uma estrutura de comércio internacional com diferenças interestaduais marcantes. Após a abertura comercial e as reformas, alguns estados conseguiram uma relativa inserção internacional, ao passo que outros estados continuam com poucas ligações com o comércio internacional, a exemplo da economia de Pernambuco. Esta economia conta com uma estrutura produtiva pouco diversificada e com pouca inserção internacional. Ao longo dos anos, a economia pernambucana tem-se caracterizado pelo seu relativo fechamento diante do comércio internacional e com pouco aproveitamento das oportunidades que o comércio oferece para a geração de emprego e o crescimento econômico. O coeficiente de abertura simples, definido como sendo as exportações como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) do estado, em 2009, se situava em 2,1%<sup>2</sup>. Por outro lado, a participação das exportações do estado no total das exportações brasileiras se situava, no mesmo ano, em 0,54%. Essa participação pode ser considerada muito baixa caso se leve em conta que a participação do PIB pernambucano no PIB nacional se situava, no ano de 2009, em 2,4%<sup>3</sup>. Por outro lado, ao analisar a pauta de exportações do estado, percebe-se que esta se apresenta relativamente concentrada em alguns produtos primários, e a exportação de manufaturados não tem apresentado o dinamismo desejado após a abertura comercial<sup>4</sup>.

Parece ter faltado ao longo dos anos um projeto de inserção internacional para a economia de Pernambuco em que sejam definidas estratégias de comércio. A definição de estratégias de inserção internacional para uma economia como a pernambucana exige a realização de esforços de pesquisa a fim de identificar os produtos do estado com mais potencial de exportação. Conhecer quais são esses produtos torna-se importante em um momento em que a globalização avança; acontece a ampliação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o ingresso da Venezuela no Bloco; e espera-se a retomada do crescimento econômico e do comércio mundial<sup>5</sup>.

Assim, o objetivo deste trabalho consiste em analisar as relações

2. Para o Brasil, como um todo, a mesma relação para o ano de 2009 se situava em 9,4%.

3. As informações sobre comércio exterior utilizadas foram obtidas da SECEX/MDIC e os dados sobre o PIB foram obtidos do CONDEPE/FIDEM-PE.

4. O tema do comércio exterior do Nordeste do Brasil, e de Pernambuco em particular, tem sido objeto de estudo por parte de diversos autores. Ver, por exemplo, Galvão (2007) e Fontenele e Melo (2010).

5. Hidalgo e Da Mata (2004) realizaram análise semelhante para o período 1996-2002. Neste trabalho é utilizada a mesma abordagem desses autores, porém na análise considera-se o período 2003-2010, a fim de realizar comparações e conhecer melhor a dinâmica recente do comércio exterior do estado de Pernambuco. Pretende-se saber se houve ou não alguma mudança significativa no desempenho das exportações e nos produtos com melhores perspectivas para o estado.

comerciais entre Pernambuco e o resto do mundo, durante o período recente, mostrando a evolução, a caracterização e os produtos com mais potencial de inserção no comércio internacional. O estudo dessa questão é relevante não somente para conhecer melhor o comércio exterior do estado, mas principalmente como subsídio da política industrial e de comércio exterior.

A fim de atingir os objetivos, o trabalho está dividido em 5 seções. Na seção 2, será apresentada uma primeira visão da evolução da estrutura das exportações de Pernambuco durante o período recente. Na seção 3, serão mostrados os aspectos metodológicos para caracterizar e conhecer melhor os setores com mais potencial no comércio exterior de Pernambuco. A seção 4 é dedicada à análise dos resultados sobre os indicadores de competitividade que foram obtidos. Por último, na seção 5, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

6. Neste trabalho é utilizado o critério de agrupamento dos produtos em 14 grupos, como sugerido por Thorstensen *et alii.* (1994), pp. 50-51, critério este que é utilizado em diversos trabalhos sobre comércio exterior.

## 2. Desempenho das exportações de Pernambuco

### 2.1 Estrutura das exportações pernambucanas

Utilizando como fonte de dados a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), na Tabela 1, a seguir, apresenta-se a estrutura das exportações de Pernambuco segundo grupos de produtos para o período 2003-2010. Na última coluna dessa tabela apresenta-se a taxa média anual de crescimento das exportações durante o período considerado<sup>6</sup>. Percebe-se que o setor de alimentos, fumo e bebidas é o mais importante na pauta de exportações do estado, com exceção de 2005 e 2007, que teve seus números de participação reduzidos para 45,13% e 49,55%, respectivamente. Essa concentração no grupo de alimentos, fumo e bebidas tem aumentado, representando em 2010 quase 61% das exportações de Pernambuco.

Tabela 1 – Estrutura das exportações de Pernambuco segundo grupos de produtos/periódos (%)

| GRUPOS DE PRODUTOS/PERÍODOS | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | Taxa de cresc. (2003-2010) |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Alimentos, fumo e bebidas   | 54,98      | 51,84      | 45,13      | 51,82      | 49,55      | 53,37      | 58,23      | 60,87      | 17,0                       |
| Minerais                    | 4,96       | 2,88       | 5,92       | 1,60       | 1,45       | 2,63       | 1,16       | 0,71       | -13,0                      |
| Produtos químicos           | 2,48       | 2,35       | 2,41       | 1,38       | 1,28       | 0,46       | 0,08       | 0,06       | -33,0                      |
| Plásticos e borracha        | 7,44       | 7,41       | 11,13      | 13,79      | 18,88      | 15,46      | 19,72      | 18,81      | 31,5                       |
| Calçados e couro            | 2,76       | 2,82       | 2,03       | 2,84       | 2,97       | 1,98       | 0,81       | 0,94       | -1,0                       |
| Madeira e carvão vegetal    | 0,05       | 0,02       | 0,01       | 0,03       | 0,01       | 0,01       | 0,02       | 0,0        | -33,0                      |
| Papel e celulose            | 0,46       | 0,27       | 0,46       | 0,37       | 0,32       | 0,16       | 0,07       | 0,06       | -14,5                      |
| Têxtil                      | 10,04      | 5,84       | 4,77       | 4,82       | 2,81       | 2,58       | 1,57       | 1,75       | -10,0                      |
| Minerais não metálicos      | 1,96       | 2,77       | 3,21       | 3,85       | 3,31       | 2,77       | 1,75       | 1,37       | 10,0                       |
| Metalurgia                  | 5,59       | 10,10      | 11,48      | 6,69       | 6,19       | 6,19       | 5,96       | 3,56       | 8,0                        |
| Máquinas e equipamentos     | 7,96       | 6,88       | 7,15       | 9,02       | 8,31       | 7,86       | 5,94       | 6,41       | 11,8                       |
| Material de transporte      | 0,02       | 0,03       | 0,06       | 0,09       | 0,06       | 0,34       | 0,04       | 0,01       | -1,0                       |
| Ótica e instrumentos        | 0,12       | 0,08       | 0,22       | 0,41       | 0,51       | 0,32       | 0,26       | 0,21       | 24,5                       |
| Outros                      | 1,19       | 6,71       | 6,02       | 3,29       | 4,35       | 5,87       | 4,37       | 5,24       | 42,5                       |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100</b> |                            |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

O segundo grupo de produtos mais importante na pauta é o de plásticos e borracha, setor este que apresenta crescimento significativo, com taxa média anual bastante elevada. Os motivos para essa expansão parecem estar na implantação de novas fábricas no estado durante esses últimos dez anos, como a Tramontina Delta, que produz plástico e suas obras. Por outro lado, ao analisar o setor têxtil percebe-se que em 2003 havia uma participação de 10,04% no total exportado, porém houve uma redução de participação nas exportações e, em 2010, registrou, apenas, 1,75%, gerando um crescimento negativo no período de 10,0%. Essa queda deve-se à perda de competitividade perante os países asiáticos como a Índia e a China. O mesmo fenômeno verifica-se em relação ao setor de calçados e couro, que vem também sofrendo com a concorrência asiática. Referente ao setor de máquinas e equipamentos, que teve destaque no período de 1996-2002, entre 2003 e 2010, apesar de ter registrado crescimento médio anual de 11,8%, durante os anos de 2007 a 2009 apresenta uma perda de participação. Porém, em 2010 teve uma leve recuperação, registrando uma participação nas exportações de 6,41%. Apesar de ser uma participação baixa quando comparada com o ano de 2006, seu melhor ano (9,02%), espera-se que o setor tenha seus números revertidos positivamente com a implantação do Complexo Industrial de Suape e suas empresas.

É notória na pauta de exportações de Pernambuco a alta concentração em poucos produtos, como é o caso do grupo de alimentos, fumos e bebidas;

plásticos e borracha e, por fim, máquinas e equipamentos<sup>7</sup>. Com efeito, em 2010 a participação desses três grupos de produtos na pauta de exportações do estado chegou a 86%, evidenciando uma alta concentração. Historicamente, as exportações do estado para o resto do mundo têm sido muito concentradas em produtos primários, a participação dos produtos manufaturados tem sido muito baixa. Porém, como já foi dito, cabe ressaltar o caso do grupo de produtos de plásticos e borracha, que tinha pouca participação no passado, mas que passou a ser visivelmente um dos produtos mais exportados, devido a investimentos realizados pelos setores privado e público, aliados ao crescimento da demanda internacional, atingindo a taxa de crescimento média anual de 31,5% durante o período analisado.

A concentração das exportações de Pernambuco no grupo de alimentos, fumo e bebidas é explicada, sobretudo, pelo crescimento das exportações de açúcar e frutas, conforme fica evidente na Tabela 2, a seguir. A tabela mostra a participação de alguns produtos primários na pauta de exportações de Pernambuco, e que os alimentos, tais como açúcar e frutas, continuam sendo os principais produtos exportados pelo estado, embora tenham sofrido oscilações de 2004 a 2008, voltando a aumentar suas participações a partir de 2009. Tendo em vista o crescimento da demanda mundial por commodities e o aumento dos preços, o açúcar, que tinha uma participação de apenas 24,58% em 2003 na pauta de exportações de Pernambuco, passou para 44,78% em 2010. As frutas, que tinham uma participação de 15,58% na pauta de exportação do estado em 2003, passaram a ter, em 2010, uma participação relativa de 11,85%. Ocupando o terceiro lugar entre os produtos do grupo alimentos estão peixes e crustáceos, que apresentam certa instabilidade na participação das exportações do estado e que vêm diminuindo sua participação, registrando uma taxa de crescimento negativa de 16% durante o período. A maior participação desse produto nas exportações do estado durante o período foi em 2003, quando alcançou uma representatividade de 12,13%. A queda nas exportações de peixes e crustáceos se deve parcialmente às restrições comerciais impostas pelo governo dos Estados Unidos à importação de camarões e ao desestímulo verificado no setor tendo em vista a valorização do real. Os produtos bebidas e álcool, que não tiveram o mesmo desempenho de crescimento dos demais itens mais exportados por Pernambuco, chegaram a apresentar taxa de crescimento média negativa de 3% durante o período, conforme mostra a Tabela 2.

7. Na seção 4.3 deste trabalho será feita uma análise mais detalhada da concentração das exportações do estado.

Tabela 2 – Participação de alguns produtos primários na pauta de exportações de Pernambuco (em %)

| PRODUTOS/<br>PERÍODOS | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | Taxa de crescimento |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Açúcar                | 24,58 | 29,79 | 24,40 | 26,03 | 23,45 | 29,32 | 38,87 | 44,78 | 25,5                |
| Peixes e crustáceos   | 12,13 | 7,47  | 5,55  | 5,95  | 5,81  | 4,03  | 1,62  | 1,27  | -16,0               |
| Frutas                | 15,58 | 9,48  | 10,80 | 12,83 | 15,14 | 14,96 | 11,44 | 11,85 | 10,50               |
| Bebidas/álcool        | 1,47  | 2,74  | 3,07  | 5,26  | 2,85  | 2,27  | 2,48  | 0,43  | -3,0                |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

## 2.2 Destino das exportações de Pernambuco

Na Tabela 3, a seguir, são apresentados dados sobre o destino das exportações de Pernambuco segundo os principais blocos comerciais e regiões. Os dados mostram que, embora os principais destinos das exportações pernambucanas continuem a ser a União Europeia (UE) e o Nafta, está acontecendo uma mudança no destino do fluxo comercial. Assim, regiões como África, Ásia e o bloco do Mercosul vêm se destacando como destinos comerciais importantes de Pernambuco. As crises financeiras recentes nos Estados Unidos e na Europa, assim como a ascensão das economias asiáticas, pode ajudar a explicar esse fenômeno recente.

A Tabela 3 mostra que no passado o Nafta ocupava um lugar de destaque no destino das exportações de Pernambuco. Com efeito, nos anos de 2003 e 2005, quase 40% das exportações pernambucanas tinham como destino o bloco comercial do Nafta. Nesses dois anos, o bloco importava quantidades significativas de açúcar e de peixes e crustáceos de Pernambuco. Entretanto, no ano de 2010 a participação do Nafta nas exportações de Pernambuco caiu para apenas 21% do total. Cabe ressaltar que o principal produto exportado pelo estado para esse bloco é o açúcar<sup>8</sup>. Porém, em 2010 a participação das exportações de açúcar para o Nafta caiu quase pela metade, passando para apenas 23,45% do total, mudando dessa forma o destino desse produto para outras regiões. Assim, naquele ano, por exemplo, a participação da África nas exportações totais de açúcar de Pernambuco alcançou 32,3%. Ver Tabela 4.

Quanto ao Mercosul, cabe notar que, embora a participação deste bloco esteja aumentando, situando-se em 2010 em 21,6%, não encontramos, em nenhum momento, durante esses oito anos reportados na tabela, o Mercosul como o principal destino comercial, mesmo existindo um ambiente favorável a isso, devido à integração econômica existente entre os países participantes, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai.

8. Esse fato é explicado, em parte, pela existência de cota de importação de açúcar dos Estados Unidos, que favorece Pernambuco.

Tabela 3 – Destino das Exportações de Pernambuco por Blocos/Regiões (em %)

| BLOCOS   | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| África   | 9,05  | 16,77 | 11,30 | 12,06 | 12,45 | 21,03 | 24,66 | 14,72 |
| U E      | 36,15 | 31,97 | 29,41 | 32,57 | 35,38 | 28,85 | 25,00 | 32,41 |
| Mercosul | 12,88 | 13,97 | 13,63 | 15,10 | 17,39 | 20,60 | 19,97 | 21,58 |
| Nafta    | 39,44 | 34,69 | 39,88 | 37,10 | 32,24 | 26,13 | 28,31 | 21,16 |
| Ásia     | 2,48  | 2,60  | 5,78  | 3,17  | 2,54  | 3,39  | 2,06  | 10,13 |
|          | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

No que se refere à participação da Ásia como destino comercial de produtos pernambucanos, observa-se que a participação dessa região ainda é pequena, principalmente levando-se em conta o crescimento da demanda asiática por produtos brasileiros. Com efeito, no ano de 2009 a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, sendo direcionados para esse país 13,3% do total das exportações brasileiras<sup>9</sup>. Contudo, as exportações pernambucanas para a China são muito modestas, apesar do potencial de mercado existente e ainda não explorado<sup>10</sup>.

Na Tabela 4, a seguir, é apresentado o destino comercial dos principais produtos primários exportados pelo estado. Conforme a tabela mostra, em 2010 o principal destino das exportações de açúcar do estado era África, União Europeia e o Nafta, e o maior comprador de peixes, crustáceos e bebidas/álcool era o Nafta. Por outro lado, o principal destino das frutas do Estado, nesse ano, parece ser a União Europeia.

Tabela 4 – Destino das exportações dos principais produtos primários de Pernambuco em 2010, segundo Blocos Comerciais/Regiões (em %)

| 2010                |        |                |          |        |        |     |
|---------------------|--------|----------------|----------|--------|--------|-----|
| PRODUTOS/BLOCO      | África | União Europeia | Mercosul | Nafta  | Ásia   |     |
| Peixes e Crustáceos | 0,00%  | 4,07%          | 2,33%    | 91,27% | 2,33%  | 100 |
| Frutas              | 0,87%  | 79,50%         | 0,03%    | 19,54% | 0,07%  | 100 |
| Açúcar              | 32,29% | 32,66%         | 0,00%    | 23,45% | 11,61% | 100 |
| Bebidas/Álcool      | 0,45%  | 30,58%         | 0,04%    | 68,92% | 0,00%  | 100 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

9. Ver a respeito Feistel e Hidalgo (2012).

10. Segundo dados do MDIC/SECEX, no ano de 2010 as exportações de Pernambuco para a China representavam pouco mais de 9 milhões de dólares americanos, ao passo que as importações de produtos chineses correspondiam a mais de 370 milhões de dólares, portanto o estado apresentava nesse ano uma balança comercial significativamente desfavorável no comércio com a China.

de mudança no mercado. A concentração pode gerar instabilidade da receita de exportações. Argumenta-se que, nessas condições, o setor externo pode representar uma restrição severa ao crescimento quando a sua dinâmica não é capaz de gerar os recursos para o crescimento econômico.

O Índice de Concentração por Produtos (ICP) é calculado com base na seguinte expressão, de acordo com Love (1979):

$$ICP = \sqrt{\sum_i \left(\frac{X_{ij}}{X_j}\right)^2} \quad (4)$$

onde  $X_{ij}$  representa as exportações do bem  $i$  pelo país ou estado  $j$ , e  $X_j$  representa as exportações totais do país ou estado  $j$ . O valor desse índice está definido no intervalo entre 0 e 1. Um país com índice  $ICP$  elevado significa que tem as suas exportações concentradas em poucos produtos. Por outro lado, um índice  $ICP$  baixo reflete maior diversificação de produtos na pauta de exportações, significa que o Estado possui uma pauta de exportação mais equilibrada, com participação mais distribuída entre o número de produtos, maior estabilidade nas receitas cambiais, que favorece uma estabilidade em termos de troca. O coeficiente de concentração  $ICP$  é influenciado por vários fatores estruturais. O primeiro é o nível de desenvolvimento econômico, pois a diversificação das exportações reflete uma estrutura produtiva complexa; caso a região ou país se especialize na produção de determinados bens que são intensivos no fator abundante, é possível que um  $ICP$  elevado possa refletir esse viés. O segundo ponto é que a concentração de produtos é influenciada negativamente por um polo comercial, que resulta numa maior diversificação quanto mais próxima a economia estiver de um polo comercial. E, por fim, o tamanho da economia; uma economia pequena tem menos possibilidades de produção em grande escala, logo o  $ICP$  será maior. Por último, cabe chamar a atenção para o fato de que esse índice possui algumas limitações e pode ser influenciado pela agregação em grandes grupos de produto, isto é, uma diversidade de produtos distintos sob uma mesma classe.

## 4. Indicadores de Competitividade para as Exportações de Pernambuco

### 4.1 As Vantagens Comparativas Reveladas do Estado

A fim de identificar os produtos com mais potencial no comércio exterior de Pernambuco, foram calculados índices de vantagens comparativas reveladas. Conforme já foi dito acima, esse índice permite caracterizar a especialização seguida por uma determinada economia. Os produtos que apresentam VCR mostram sinais de serem pontos fortes, já os produtos com desvantagem comparativa revelada dão sinais de serem pontos fracos da economia.

A intercepção dos pontos fortes de uma economia com os pontos fracos de outra economia dá origem, segundo Hidalgo (2000), a produtos da primeira economia com oportunidades de inserção comercial na segunda economia. Segundo Hidalgo e Da Mata (2004), durante o período de 1996-2002, os dados mostravam que Pernambuco tinha uma vantagem comparativa em alimentos e bebidas, plásticos/borracha e suas obras, e em outros produtos, como pólvora e explosivos, peles e couros, têxtil, gesso, cimento, máquinas e equipamentos. Esses dados revelavam que as vantagens estavam em setores intensivos no fator de produção de mão de obra, fator este que é relativamente abundante no estado, e em produtos de origem primária. Quanto aos manufaturados, o estado apresentava pouco dinamismo, e, segundo os autores, produtos como plástico e suas obras estavam estagnados. A fim de conhecer melhor a tendência recente, na Tabela 5 são apresentados os índices de vantagens comparativas reveladas calculados para o período 2003-2010. Os índices foram calculados com base na Fórmula 1, e no cálculo foram utilizados dados sobre o comércio exterior para Pernambuco e o Brasil, sendo este último considerado como a economia de referência.

**Tabela 5 – PERNAMBUCO – Índices de Vantagens Comparativas Reveladas, 2003-2010**

| GRUPOS DE PRODUTOS        | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alimentos, fumo e bebidas | 1,89 | 2,05 | 1,70 | 1,97 | 1,81 | 1,84 | 1,66 | 1,97 |
| Minerais                  | 0,46 | 0,26 | 0,45 | 0,11 | 0,09 | 0,14 | 0,06 | 0,03 |
| Produtos químicos         | 0,50 | 0,48 | 0,53 | 0,29 | 0,26 | 0,10 | 0,02 | 0,01 |
| Plásticos e borracha      | 2,55 | 2,63 | 3,85 | 4,54 | 6,12 | 6,17 | 6,78 | 7,11 |
| Calçados e couros         | 0,72 | 0,78 | 0,68 | 0,98 | 1,08 | 0,96 | 0,45 | 0,54 |
| Madeira e carvão vegetal  | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,00 |
| Papel e celulose          | 0,12 | 0,08 | 0,16 | 0,12 | 0,11 | 0,05 | 0,02 | 0,02 |
| Têxtil                    | 4,41 | 2,58 | 2,54 | 3,15 | 1,91 | 2,11 | 1,27 | 1,56 |
| Minerais não metálicos    | 0,87 | 1,21 | 1,55 | 1,73 | 1,60 | 1,59 | 0,85 | 0,70 |
| Metalurgia                | 0,53 | 0,87 | 1,03 | 0,60 | 0,59 | 0,60 | 0,74 | 0,50 |
| Máquinas e equipamentos   | 0,66 | 0,57 | 0,56 | 0,72 | 0,75 | 0,80 | 0,68 | 0,80 |
| Material de transporte    | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,03 | 0,00 | 0,00 |
| Ótica e instrumentos      | 0,24 | 0,17 | 0,49 | 0,85 | 1,10 | 0,77 | 0,58 | 0,51 |
| Outros                    | 0,40 | 2,26 | 2,02 | 1,14 | 1,53 | 1,81 | 1,60 | 2,04 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

Os dados mostram para Pernambuco uma vantagem comparativa revelada nos seguintes grupos de produtos: alimentos, fumo e bebidas; plásticos e borrachas; têxtil e minerais não metálicos. Os outros grupos de produtos: minerais; produtos químicos, calçados e couros; madeira e carvão vegetal; papel e celulose; máquinas e equipamentos; material de transporte; metalurgia, ótica

e instrumentos apresentam uma desvantagem comparativa revelada. Houve uma oscilação no índice de vantagem comparativa revelada do grupo de alimentos, fumo e bebidas, mas ele manteve a sua participação como um dos principais produtos exportados pelo estado. Esse grupo sofre principalmente com as barreiras comerciais, como é o caso do açúcar, que tem um limite máximo de exportação (uma cota) para os Estados Unidos; assim como as frutas, que sofrem com os requisitos fitossanitários em suas exportações para o resto do mundo. Por outro lado, Pernambuco mostra ganhos de vantagem comparativa em produtos manufaturados, tais como os de plástico e de borracha; mais, especificamente, em plásticos e suas obras, mostrando uma mudança em relação aos números obtidos por Hidalgo e Da Mata (2004) para o período de 1996 a 2002. A Tabela 5 mostra que o grupo de máquinas e equipamentos começou a registrar índices crescentes ao longo dos anos, porém ainda não se pode caracterizar como um setor com vantagem comparativa revelada, pois o índice é menor que 1. Dentro do grupo têxtil, pode-se perceber uma situação inversa do que está acontecendo com o grupo de máquinas e equipamentos. Esse grupo tem diminuído cada vez mais a sua vantagem comparativa revelada ao longo dos últimos anos. Isso se deve principalmente às importações de peças têxteis vindas da China, como já foi dito. Os minerais não metálicos registraram até o ano de 2008 índices acima da unidade. Em nível mais desagregado, os cálculos mostram que o Estado obteve vantagens comparativas nos seguintes produtos: obras de pedra, gesso, pérolas, vidro e produtos cerâmicos. Por outro lado, dentro do grupo de alimentos, fumo e bebidas, os principais produtos com vantagem comparativa revelada são açúcar, frutas, leites e ovos, bebidas e álcool. No trabalho realizado por Hidalgo e Da Mata (2004) para o período 1996-2002, o grupo de produto peixes, crustáceos e moluscos era apontado com potencial, entretanto, como foi visto acima, recentemente este grupo perdeu seu dinamismo, tendo em vista principalmente restrições comerciais no mercado internacional.

**12.** Outra observação importante é que o cálculo das vantagens comparativas reveladas para Pernambuco foi feito levando em conta apenas o comércio internacional. A escassez de informações sobre comércio interestadual no Brasil inviabiliza o cálculo do índice de vantagens comparativas reveladas de forma mais abrangente. Essa limitação pode gerar um viés e deve ser levada em conta na interpretação dos resultados.

Cabe fazer a observação de que o não aproveitamento de oportunidades comerciais de alguns grupos de produtos pode ocorrer, entre outros motivos, devido a barreiras tarifárias e não tarifárias ou ainda devido à existência de acordos e sistemas preferenciais comerciais entre regiões e países, além do desalinhamento do câmbio<sup>12</sup>.

#### 4.2 O Comércio Intraindústria de Pernambuco

Durante o período de 1996-2002, segundo Hidalgo e Da Mata (2004), o comércio intraindústria de Pernambuco era muito baixo, em torno de 20% do total exportado para o resto do mundo. Esse resultado já era esperado, pois Pernambuco é uma economia próspera de trabalho, e não possui polos industriais dinâmicos, que permitam integrar as cadeias produtivas com outros

setores semelhantes no mercado internacional. Afinal, o processo de industrialização do Nordeste, como um todo, está voltado para o fornecimento de insumos e produtos finais para a Região Sudeste, com poucas ligações com o comércio internacional.

Os dados mostravam que o comércio exterior do Estado se caracterizava por ser um comércio do tipo interindústria e também não apresentava tendências de aumento do comércio intraindústria. Para o período mais recente, 2003-2010, os produtos que apresentam comércio intraindústria são poucos; ver a Tabela 6, a seguir. Esses resultados obtidos são basicamente os mesmos que foram encontrados por Hidalgo e Da Mata para o período de 1996-2002. O comércio intraindústria, geralmente, está mais presente em bens manufaturados sujeitos a diferenciação de produtos e a economias de escala<sup>13</sup>. Já em Pernambuco, o comércio intraindústria, mesmo ainda pequeno, não se restringe a bens manufaturados, ele pode ser encontrado em produtos de origem agrícola e em minerais não metálicos, conforme mostra a Tabela 6. No caso dos bens agrícolas, esse comércio se deve a problemas de sazonalidade da produção e também a problemas de agregação no grupo. Durante a época de colheita, o produto é exportado, e na entressafra o produto é importado, o que contribuiu para criar essa modalidade de comércio intraindústria de bens agrícolas quando o cálculo do índice é realizado em bases anuais.

O grupo de alimentos, fumo e bebidas, mais especificamente as frutas, bebidas e álcool, apresentou índice de comércio intraindústria em média de 0,97, entretanto esse número elevado pode ser resultado de problemas de agregação do grupo, como já foi comentado. O grupo de plásticos e borracha apresentou a média de comércio intraindústria de 0,82, ou seja, índice muito elevado, assim como também os grupos de minerais não metálicos, têxtil e metalurgia.

Os demais grupos de produtos aparecem como tendo comércio essencialmente interindustrial, e os resultados não parecem mostrar tendência de aumento dessa modalidade de comércio intraindústria.

13. Ver a respeito Krugman (1979).

Tabela 6 – PERNAMBUCO – Índice do Comércio Intraindústria (2003–2010)

| GRUPOS DE PRODUTOS        | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Média |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Alimentos, fumo e bebidas | 0,89 | 0,86 | 0,70 | 0,72 | 0,86 | 0,99 | 0,90 | 0,86 | 0,97  |
| Minerais                  | 0,22 | 0,21 | 0,67 | 0,19 | 0,09 | 0,11 | 0,06 | 0,03 | 0,23  |
| Produtos químicos         | 0,13 | 0,13 | 0,19 | 0,07 | 0,03 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,08  |
| Plásticos e borracha      | 0,87 | 0,97 | 0,57 | 0,62 | 0,52 | 0,76 | 0,62 | 0,78 | 0,82  |
| Calçados e couro          | 0,31 | 0,33 | 0,38 | 0,38 | 0,62 | 0,98 | 0,51 | 0,59 | 0,59  |
| Madeira e carvão vegetal  | 0,91 | 0,67 | 0,60 | 0,34 | 0,41 | 0,35 | 0,33 | 0,03 | 0,52  |
| Papel e celulose          | 0,28 | 0,15 | 0,27 | 0,15 | 0,12 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,15  |
| Têxtil                    | 0,72 | 0,95 | 0,79 | 0,66 | 0,98 | 0,84 | 0,50 | 0,47 | 0,84  |
| Minerais não metálicos    | 0,96 | 0,71 | 0,52 | 0,53 | 0,78 | 0,98 | 0,80 | 0,60 | 0,84  |
| Metalurgia                | 0,66 | 0,88 | 0,50 | 0,84 | 0,90 | 0,55 | 0,69 | 0,24 | 0,75  |
| Máquinas e equipamentos   | 0,33 | 0,50 | 0,53 | 0,57 | 0,74 | 0,51 | 0,25 | 0,21 | 0,52  |
| Material de transporte    | 0,03 | 0,15 | 0,16 | 0,12 | 0,08 | 0,18 | 0,03 | 0,00 | 0,11  |
| Ótica e instrumentos      | 0,08 | 0,06 | 0,08 | 0,13 | 0,11 | 0,06 | 0,05 | 0,04 | 0,09  |
| CIIA                      | 0,54 | 0,60 | 0,54 | 0,50 | 0,47 | 0,49 | 0,45 | 0,38 | 0,47  |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, Sistema Aliceweb.

A Tabela 6, em sua última linha, apresenta o indicador agregado do comércio intraindustrial (CIIA) para Pernambuco. Índice esse calculado com base na Fórmula 2. O comércio intraindustrial de Pernambuco médio se situa em torno dos 47% e os restantes 53% correspondem a comércio interindustrial. Nota-se, porém, que a partir de 2006, o comércio intraindústria voltou a perder espaço, registrando queda cada vez mais acentuada. Isso permite concluir que, apesar do aumento do comércio de produtos manufaturados na pauta, o estado ainda possui um predomínio de comércio interindustrial nas relações comerciais com o exterior do país. Porém, com a expansão do Complexo Portuário de Suape, é possível que os números do comércio intraindústria aumentem nos próximos anos.

O tipo de comércio intraindústria, ainda pouco explorado pelo estado, é visto com otimismo por parte das economias emergentes com excesso de trabalho e escassez de capital, pois não terão de restringir suas exportações a apenas alguns produtos primários ou intensivos em trabalho, já que a competitividade é determinada também por outras variáveis. No caso de Pernambuco, por exemplo, há espaço para a exportação de produtos intensivos em capital, provenientes da indústria naval, polo petroquímico e farmacológico em desenvolvimento. São novos investimentos que poderão modificar a pauta das exportações de Pernambuco.

### 4.3 Índices de Concentração das Exportações de Pernambuco

A questão da concentração da pauta de exportações tem sido objeto de debate na literatura. Argumenta-se que uma economia, ou uma região, que apresente uma estrutura de exportações restrita a poucos produtos primários, combinada com uma demanda por produtos de maior sofisticação tecnológica, pode estar sujeita a desequilíbrios comerciais e dificuldades de crescimento<sup>14</sup>.

Segundo Hidalgo e Da Mata (2004), uma pauta diversificada pode representar termos de trocas mais estáveis. Vários fatores determinam o grau dessa diversidade das exportações, entre eles, o nível de desenvolvimento econômico, que se reflete na produção; a proximidade de algum polo comercial, como é o caso de Pernambuco, que possui vários polos, como o têxtil, a região do Vale de São Francisco, com a produção de frutas, etc.

O indicador utilizado para mensurar a concentração das exportações de produtos de Pernambuco é o coeficiente Gini-Hirschman. O Índice de Concentração por Produtos (ICP), representado pela Fórmula 4, e apresentado na seção anterior, diz que, caso uma economia tenha seu ICP elevado, próximo de 1, significa dizer que tem sua pauta de exportações concentrada em alguns poucos produtos. Por outro lado, caso apresente um ICP baixo, isso reflete a diversificação da pauta de produtos exportados pela economia, consequentemente espera-se que nesse caso a economia apresente maior estabilidade na receita das exportações. Na Tabela 7, a seguir, são apresentados os índices de concentração das exportações por produtos obtidos para Pernambuco. Historicamente, as exportações de Pernambuco têm sido muito concentradas, tanto em termos de países de destino quanto a produtos exportados<sup>15</sup>. Com efeito, os dados apresentados na Tabela 7 mostram índices elevados para o período 2003-2010, e com tendência de aumento, passando de 0,58, em 2003, para 0,64, em 2010. Depois de um período de queda de 0,58 para 0,49, entre 2003 e 2005, o ICP voltou com uma recuperação consistente e, a partir de 2006 até o final do período, atingindo o valor de 0,64 em 2010. O importante não é o fato de o índice se manter e sim o estreitamento da base de produtos exportados e uma acentuada concentração em pequeno número de produtos com maior importância relativa.

Tabela 7 - PERNAMBUCO - Índice de Concentração das Exportações por Produto (2003-2010)

| Anos | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ICP  | 0,58 | 0,55 | 0,49 | 0,55 | 0,54 | 0,57 | 0,62 | 0,64 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo MDIC/SECEX, sistema Aliceweb.

Historicamente, as exportações de Pernambuco têm sido concentradas no produto tradicional: o açúcar, o que se reflete no ICP. Porém, recentemente, novos produtos, tais como peixes e crustáceos, além de frutas, tiveram

14. Ver, por exemplo, Love (1979).

15. Ver a respeito, por exemplo, Hidalgo e Da Mata (2004). Os resultados do índice de concentração por produtos obtidos para Pernambuco se apresentaram maiores do que aqueles obtidos para o Nordeste, ver a respeito Farias (2000).

um crescimento expressivo nas exportações do Estado. O grupo de produtos plásticos e suas obras também vieram para equilibrar e diversificar um pouco essa pauta de exportações concentrada em produtos primários. Mesmo assim, pode-se dizer que, hoje, as exportações de Pernambuco são altamente concentradas em produtos tradicionais, evidenciando pouco esforço do Estado em diversificar a pauta de exportação.

Finalmente, cabe fazer a ressalva, conforme chama a atenção Hidalgo e Da Mata (2004), que esses índices estão sujeitos a limitações e podem estar influenciados pelo grau de agregação dos dados disponíveis e utilizados no cálculo dos índices.

## 5. Conclusões

Nas últimas décadas, a economia internacional tem passado por profundas mudanças que afetam o comércio e o crescimento das economias e regiões em desenvolvimento. O processo de formação de blocos regionais de comércio, o fenômeno da globalização dos mercados e a abertura comercial são fenômenos muito importantes que afetam as economias. Nesse contexto, a formulação de estratégias adequadas para a inserção das economias em desenvolvimento no novo sistema de comércio é de fundamental importância para garantir o sucesso e o crescimento que o comércio oferece.

Neste trabalho, tentou-se conhecer melhor o desempenho e a estrutura do comércio exterior de Pernambuco durante o período de 2003 a 2010, a fim de identificar produtos com mais potencial no comércio exterior. O estado de Pernambuco, apesar das altas taxas de crescimento econômico verificadas nos últimos anos, é caracterizado ainda por ser uma economia relativamente fechada ao comércio internacional. O estado parece aproveitar pouco as oportunidades que o comércio tem a oferecer.

Com base em índices de competitividade calculados, verificou-se que as exportações do estado são muito concentradas, e os grupos de produtos que parecem ter mais potencial de exportação são os seguintes: alimentos, fumo e bebidas; plásticos e borracha; máquinas e equipamentos. Também foi identificado que o comércio de Pernambuco é caracterizado por ser um comércio do tipo interindustrial, com seu direcionamento voltado para a exportação de produtos primários.

Porém, espera-se que no futuro próximo o comércio exterior do Estado comece a mudar na sua estrutura, principalmente devido à construção de infraestrutura, novas indústrias, chegada de empresas multinacionais e produção de novos bens manufaturados. A estrutura do Complexo de Suape, a construção do estaleiro, a refinaria de petróleo Abreu e Lima e outros polos que

irão surgir nos próximos anos, tais como o farmacológico e automotivo em Goiana poderão contribuir para essa mudança. Entretanto, cabe fazer a ressalva de que a estratégia de inserção internacional com base em produtos manufaturados intensivos em capital mostra algumas limitações, pois são produtos que não apresentam vantagem comparativa por serem intensivos em fatores de produção escassos no estado. Como se sabe, os empreendimentos acima citados são intensivos em capital físico e mão de obra qualificada, ambos os fatores escassos na economia do Estado. O sucesso da estratégia obrigará o Estado a formar recursos humanos e mão de obra qualificada para a absorção de emprego nesses empreendimentos.

Quanto ao destino das exportações de Pernambuco, também ficou evidente a concentração em poucos parceiros comerciais. Nas últimas décadas, tem surgido no âmbito do comércio internacional novos mercados importantes, como é o caso dos mercados de países asiáticos (China, Índia etc.), porém até agora com pouca inserção por parte do estado de Pernambuco nesses mercados. Assim, estratégias de diversificação dos destinos comerciais parecem ser também importantes para uma estratégia bem-sucedida de inserção internacional.

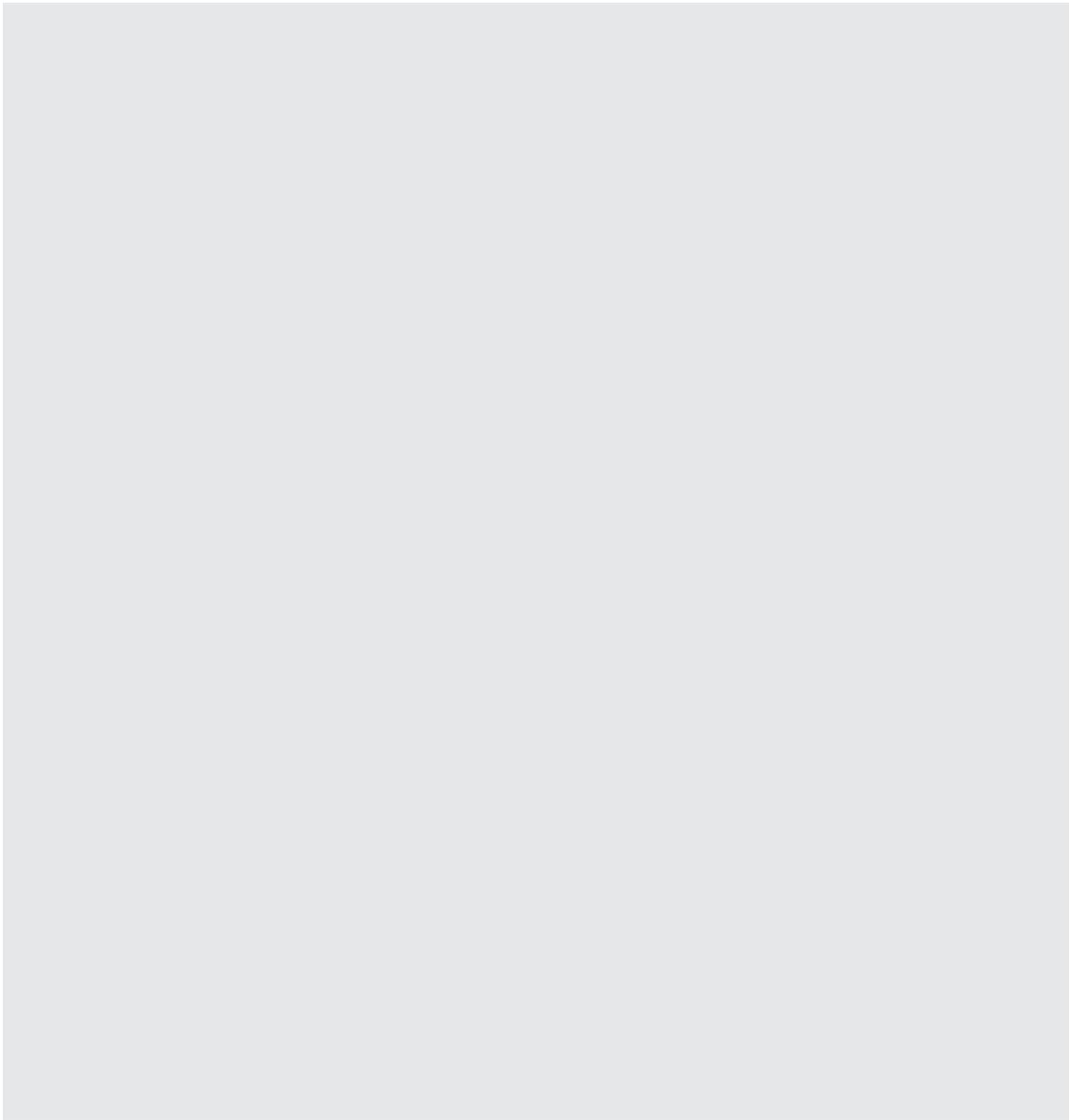
## §

## Referências bibliográficas

- BALASSA, B. *Trade Liberalization and revealed comparative advantage*. Washington, DC: World Bank, 1965.
- CONDEPE/FIDEM. *Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco*. Disponível em: [www.condepefidem.pe.gov.br](http://www.condepefidem.pe.gov.br)
- FARIAS, Joedson Jales de. *Exportações do Rio Grande do Norte: Crescimento, Vantagens Comparativas Reveladas e o Problema da Concentração (1980-1995)*. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia, PIMES, Universidade Federal de Pernambuco, Recife: Maio, 2000.
- FEISTEL, P. e A. HIDALGO. *O Intercâmbio Comercial Brasil-China: A Questão das Vantagens Comparativas*. Revista Análise Econômica, v. 30, nº 57, pp. 175-203, 2012.
- FONTENELE, A. M.; MELO, M. C. P. *Comércio Exterior do Nordeste (1990-2008) e Dilemas de Política Pública em uma Economia Pobre com Pauta Concentrada*. Cadernos do Desenvolvimento, v. 5(7), pp. 322-348, outubro 2010.
- GALVÃO, O. J. A. *45 anos de Comércio Exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004*. Revista Econômica do Nordeste, v. 38, pp. 7-31, 2007.
- GRUBEL, H.; LLOYD, P. *Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products*. London: Macmillan, 1975.
- HIDALGO, Álvaro. *Exportações do Nordeste do Brasil: Crescimento e Mudança na Estrutura*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 31, nº especial, pp. 560-574, novembro 2000.
- HIDALGO, Álvaro; MATA, Daniel da. *Exportações do Estado de Pernambuco: Concentração, Mudança na Estrutura e Perspectivas*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 35, nº 2, pp. 264-283, abr./jun. 2004.
- KRUGMAN, P. R. *Increasing returns, monopolistic competition, and international trade*. Journal of international economics, v. 4, nº 9, pp. 469-479, 1979.
- LOVE, J. *Trade Concentration and export instability*. The Journal of Development Studies, v. 15, nº 3, pp. 60-69, 1979.
- MDIC. Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio. Disponível em: [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)
- THORSTENSEN, V. et alii. *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo, Instituto Sul-Norte, 1994.

Recebido em 22/10/2012  
e aceito em 6/3/2013





Alexandre Black de Albuquerque

## O novo Nordeste: a Sudene na imprensa escrita no período 1964-1978

### RESUMO

Este artigo tem como finalidade contribuir para um maior conhecimento acerca da relação da imprensa com a Sudene durante o regime militar. Criada para promover o desenvolvimento da Região Nordeste, a Sudene assumiu papel de destaque na imprensa escrita brasileira por muitos anos, sobretudo durante a ditadura militar, quando surgiu o termo “novo Nordeste” nas páginas desses órgãos de comunicação, que supostamente se tornaria realidade com a atuação da autarquia. Dessa forma, jornais e revistas, tanto do Nordeste quanto do Sudeste, desempenharam papel relevante na formação de uma imagem positiva da Sudene perante a população nos primeiros anos da ditadura. Porém, com o passar dos anos, críticas surgiram e revelariam a frustração da sociedade e dos meios de comunicação com os rumos que a autarquia estava tomando.

### Palavras-chave

Sudene, imprensa, desenvolvimento.

### ABSTRACT

*This article aims to increase our understanding of the relationship between the press and Sudene during the period of military dictatorship in Brazil. Sudene was an agency set up to encourage development in Brazil's Northeast region, and it was front-page news in Brazil's written press for a number of years, above all during the years of military dictatorship, when the phrase “New Northeast” was first coined by these same media vehicles, who assumed that this would indeed become a reality as a result of the activities of this autarchy. Newspapers and magazines, both in the Northeast and in the Southeast of the country thus played a significant role in portraying a positive image of Sudene in the eyes of the population during the first years of dictatorship. However, as the years passed, criticism of the agency began to mount and show a degree of frustration within society and among the media with regard to the direction being taken by it.*

### Keywords

*Sudene, the press, development.*

## Introdução

Este trabalho tem o objetivo de apresentar, a partir da ótica da imprensa escrita, o papel desempenhado pela Sudene na formulação e na coordenação de programas capazes de levar o desenvolvimento à Região Nordeste, entre 1964 e 1978. Abrange, portanto, o período que se estende do golpe militar (1964) – responsável por profundas mudanças na estrutura e nas prioridades da Sudene – ao final da década de 1970, que marca o fim do Ato Institucional nº 5 – AI-5. Para tal, foram pesquisados quatro órgãos da imprensa escrita – *Folha de S. Paulo*, *Jornal do Commercio*, *Diário de Pernambuco* e *Veja* –, escolhidos pela representatividade em âmbito nacional e/ou regional. Entendemos que o período analisado impõe dificuldades ao pesquisador por se tratar de uma ditadura que, mesmo antes da promulgação do AI-5, já reprimia a liberdade de expressão, dificultando o trabalho da imprensa, embora não eliminando de todo seu trabalho de fiscalizadora do governo.

O desenvolvimento do sistema econômico brasileiro nas décadas de 1950, 1960 e 1970 relegou ao Nordeste o papel de periferia, de fornecedor de bens primários e intermediários para a indústria do Sudeste. Até os anos 1950, quase não se deu importância ao desenvolvimento regional. O Brasil estava se industrializando; não importava em que região, acreditava-se que, inevitavelmente, este processo se estenderia a outras áreas do país. O tempo, no entanto, iria demonstrar que o desenvolvimento que estava ocorrendo no Sudeste irradiava precariamente para o Nordeste, chegando mesmo a prejudicar a incipiente indústria local. As pressões sociais se avolumavam, surgiam movimentos sociais protagonizados por emergentes sindicatos rurais, e as classes médias exigiam políticas de desenvolvimento. O governo federal não poderia ficar indiferente a essa situação; assim, em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que daria origem à Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e solidificaria a existência da Região Nordeste, numa construção que tem início no final do século XIX. De acordo com Albuquerque Júnior (2009, p. 112), “[...] o Nordeste é uma invenção recente na história brasileira, não podendo ser tomado como objeto de estudo fora dessa historicidade, sob pena de se cometer anacronismo e reduzi-lo a um simples recorte geográfico naturalizado”. É nesse sentido que surgiu, aos olhos da nação, uma região baluarte das últimas tradições destruídas em outros lugares do país pela modernidade. Ao mesmo tempo, e talvez por esse motivo, surgiu também a *região-problema*, pobre e

merecedora de um tratamento diferenciado do Estado nacional, terra da seca, dos retirantes, incapaz de se erguer sozinha. Foi assim que a região chegou aos anos 1960, primeira década de atuação da Sudene, e, se ainda havia controvérsias sobre o que deveria ser o Nordeste, este órgão acabou de vez com a dúvida ao delimitar sua área de ação, que compreendia a totalidade dos nove estados nordestinos – Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia e Pernambuco, e o extremo norte de Minas Gerais – um pouco diferente, é verdade, da área que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE estabeleceria como sendo parte da região, mas suficientemente próxima para demarcar definitivamente o contexto regional.

Nesse Nordeste, para muitos seriam as secas periódicas que atingem a região o grande problema. Celso Furtado, articulador e primeiro superintendente da Sudene, considerava essa visão equivocada. Em sua análise, o subdesenvolvimento nordestino não seria consequência da “questão hidráulica”, e sim da formação histórico-estrutural da região. Argumentava que sem uma mudança estrutural da economia regional, através, sobretudo, da industrialização, bem como das transformações qualitativas no setor agrícola que distribuísem renda e aumentassem a produtividade, o Nordeste não entraria em rota de desenvolvimento. Em sua visão,

o desenvolvimento, em tese, constitui sempre um processo multiforme, de progressiva diferenciação e complementaridade entre as partes de um sistema econômico. Daí que uma política de desenvolvimento tenha que olhar simultaneamente em múltiplas direções, sem contudo perder a unidade de propósito. [FURTADO, 2009, p. 175]

Logo, o problema do Nordeste era eminentemente político, pois esse processo sistêmico do desenvolvimento só seria possível através da decisiva ação do Estado, e a região havia perdido a capacidade de influir nos centros de decisões do país (FURTADO, 2009). Além disso, segundo Diniz (2009, p. 239), Furtado

enfatizava a importância do progresso técnico e as dificuldades para a sua geração e assimilação nas regiões subdesenvolvidas. Por essa razão, no diagnóstico e nas ações propostas, estava explícita a ideia de criação de centros endógenos de decisão e de industrialização. Ou seja, de uma industrialização autônoma e de fortalecimento da burguesia regional. Além de sua forte crença na industrialização, o argumento era reforçado pelos problemas climáticos e pelas limitações de terras agricultáveis, pelo menos com os padrões tecnológicos da época. Embora sua proposta contivesse duas grandes diretrizes para a transformação do setor agropecuário na faixa úmida e no semiárido, Furtado propunha uma saída para o excedente de trabalho por meio do deslocamento da população para uma nova fronteira agrícola no estado do Maranhão.

Para Furtado, a atuação da Sudene de acordo com essas ideias seria fundamental para promover o desenvolvimento da região nordestina e integrá-la na corrente do desenvolvimento regional.

### A Sudene e o novo Nordeste na imprensa

Criada em 15 de dezembro de 1959 pela Lei nº 3.692, e tendo à frente o economista Celso Furtado, a Sudene tinha como objetivo formular e coordenar o desenvolvimento da região, e utilizaria para tanto incentivos fiscais, estudos detalhados da área e ampla coordenação de investimentos, tendo como foco principal a industrialização e a modernização da agricultura.

O golpe de 1964 marcaria profundas mudanças no papel que a Sudene desempenharia no Nordeste. Logo de início, o governo militar contestaria a eficiência da “antiga Sudene”, sob a administração de Celso Furtado, afastando-o imediatamente do comando e expulsando os “comunistas” que supostamente infestavam o órgão. De acordo com Lyra (2007) “[...] os militares [...] desencadearam um processo violento contra seus servidores mais qualificados, considerados subversivos”, e com essas medidas conseguiram desligar seus técnicos mais capacitados, em geral conhecedores da realidade regional e da própria Sudene.

A imprensa é tomada por notícias que chamam a atenção para a suposta comunização da Sudene. A *Folha de S. Paulo* de 20 de julho de 1964 anunciava de forma sucinta: “Comunistas serão afastados”; o *Diário de Pernambuco* noticiava em 7 de maio de 1964: “Ideologia será apurada na Sudene”, e em 14 de maio do mesmo ano: “Comissão de inquérito foi nomeada para Sudene; vai apurar subversão”. Em matéria de 19 de maio o *Diário de Pernambuco* reproduziu parcialmente uma entrevista que o então governador do estado de Pernambuco, Paulo Guerra – imposto pelos militares e ex-vice do governador deposto Miguel Arraes –, concedeu ao *Correio da Manhã*. Nessa reportagem, o entrevistado revelou claramente qual a opinião do novo governo sobre parte dos técnicos da Sudene ao afirmar que o órgão fracassou completamente sob a gestão de Celso Furtado por estar “60% dominado pelo marxismo”.

No início do governo militar, outro grande problema enfrentado pela Sudene foi a escassez de recursos, situação que repercutiu mais fortemente na *Folha de S. Paulo* do que nos jornais pernambucanos. Em 19 de julho de 1964, a *Folha* publicou reportagem intitulada: “Sudene, dilema de uma época, pode morrer sem dinheiro”; exagero à parte, a autarquia estava, de fato, sofrendo com a contenção de verbas, em parte causada pela suspeita dos militares de sua dominação pelo marxismo. Em pouco tempo, no entanto, os investimentos baseados em renúncia fiscal ganhariam volume, apesar de

ficarem fortemente concentrados nas áreas metropolitanas, sobretudo as de Recife e Salvador. Além disso, foram celebrados acordos com a United States Agency for International Development – USAID, que garantiram a entrada de alguns recursos, como bem salientou a reportagem da *Folha de S. Paulo* de 3 de dezembro de 1964: “O conselho deliberativo da Sudene comprometeu-se a entregar aos estados do Nordeste 15 milhões de dólares, destinados à pavimentação de 403 quilômetros de estradas, através de crédito posto a sua disposição pela Usaid”; e o *Diário de Pernambuco* anunciava, em 15 de setembro de 1964: “Capital estrangeiro não tem mais razões para medo no Brasil”. Esse mesmo jornal, em 30 de setembro de 1964, chamou a atenção para o financiamento que o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID disponibilizaria para os pequenos agricultores através da Sudene. Ficou implícito nessas reportagens o apoio dos jornais ao governo militar, que, na opinião da imprensa, ao trazer estabilidade política, permitiu que o capital estrangeiro fluísse para o país sem receio, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

A Sudene, no entanto, após o golpe militar de 1964, foi perdendo autonomia, e cada vez mais outras agências, programas e empresas públicas começaram a passar por cima de sua autoridade, limitando sua capacidade de articulação e comprometendo sua legitimidade perante os governos locais e a sociedade nordestina. Esses problemas, no entanto, não diminuiriam o entusiasmo da imprensa nem das lideranças econômicas. Foi nesse contexto que, em 1965, começou a aparecer na mídia o termo “novo Nordeste”. Em geral, a sociedade civil concordava que a Sudene seria capaz de promover o desenvolvimento nordestino, como era ostensivamente alardeado pela imprensa local e nacional.

O *Diário de Pernambuco* de 2 de julho de 1965 estampou no primeiro caderno: “III plano diretor é objetivo básico; criou-se a imagem de um novo Nordeste”. Essa “nova região”, segundo a reportagem, não era mais apenas a do combate à seca; seria, dali em diante, uma imensa área de desenvolvimento econômico e inclusão social. A *Folha de S. Paulo* de 3 de janeiro de 1965 afirmava: “III plano da Sudene dará novo impulso ao Nordeste [...] revelará novas prioridades, novos métodos de operação [...]”. É verdade que a reportagem dizia que “a Sudene ainda não alcançou todos os seus objetivos”, mas agora o tom era outro. Enquanto o órgão esteve sob a influência ideológica do governo anterior e da equipe de Celso Furtado, os seus problemas eram causados, segundo a *Folha* e quase toda a mídia escrita, por incompetência ou desvio ideológico; depois da faxina feita pelo governo “revolucionário”, a Sudene trabalhava apenas com visão de longo prazo. Essa visão, supostamente nova, seria um dos motores da transformação do Nordeste num novo centro de acumulação capitalista no Brasil.

Esse Nordeste, em rota de desenvolvimento econômico e social, surgiu no *Jornal do Commercio*, sem margens para dúvidas, na edição de 9 de dezembro

de 1969. O título da matéria é autoexplicativo: “Dez anos de Sudene ou O milagre do novo Nordeste”. Após o enunciado da matéria, o verso:

*Asa branca bateu asas  
E voou para o sertão  
Por falta d'água perdi meu gado  
Morreu de sede meu alazão*

Confere dramaticidade ao texto, mas para o jornal bater asas e deixar o sertão seria, cada vez mais, coisa do passado. Nenhuma palavra à atuação decepcionante da Sudene na seca de 1967; para essa, como para muitas outras reportagens, a grande inovação da autarquia foram os incentivos fiscais, como veremos adiante.

### **Década de 1960: a preponderância dos incentivos fiscais e a imprensa**

O I plano diretor da Sudene, aprovado em 1961, conferiu à autarquia 2% do orçamento da União e a administração de instrumentos necessários ao desenvolvimento regional, destacando-se, entre eles, a isenção fiscal que correspondia à dedução de 50% do imposto de renda devido de pessoas jurídicas de capital 100% nacional, como determinado pelo artigo 34 da Lei nº 3.995/61. O sistema entrou em operação em 1963 (II plano diretor) com algumas modificações, destacando-se entre elas a que beneficiava empresas estrangeiras como constava do artigo 18 da Lei nº 4.239/63. Desses dois artigos deriva o nome 34/18, posteriormente conhecido como sistema 34/18-Finor em decorrência da criação do Fundo de Investimento do Nordeste – Finor, em 1974. Segundo Carvalho (1979, p. 199):

Os instrumentos de ação com que a Sudene foi dotada ao ser instituída eram, para as circunstâncias do momento, razoavelmente fortes [...]. Os ligados ao domínio financeiro [...] sofreram limitações gradativas, à exceção, em parte, dos incentivos fiscais, que se transformaram num dos mais importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil, particularmente quando examinados em sua concepção original, de exclusiva aplicação em benefício do Nordeste.

Os incentivos fiscais, no entanto, sofreram várias outras modificações com o passar dos anos. A primeira foi sua extensão à Amazônia legal, ainda em 1963. Três anos mais tarde, foram estendidos para empreendimentos florestais e projetos de fomento ao turismo. No primeiro caso, não se drenaram muitos recursos do Nordeste, pelo menos até a criação da Superintendência

do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, em 1966; nos dois outros casos, no entanto, a concorrência pelos recursos foi intensa, pois os investimentos poderiam ser feitos em todo o território nacional. As atividades pesqueiras passaram a contar com incentivos fiscais em 1967. Dois anos depois foi a vez da indústria aeronáutica e do estado do Espírito Santo.

A criação do Programa de Integração Nacional – PIN (1970) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste – Proterra (1971) contribuiu para esvaziar a Sudene, pois o primeiro retirava 30% e o segundo 20% de todos os incentivos fiscais que “passaram a ser creditados anualmente como receita da União” (*idem*, p. 219).

A última grande modificação do sistema de incentivos fiscais para o Nordeste durante o governo militar foi a criação do Fundo de Investimento do Nordeste – Finor, em 1974, supervisionado pela Sudene e que tinha como objetivo melhorar a administração do sistema de incentivos fiscais.

Quando da sua fundação, a Sudene, em tese, deveria atuar de forma ampla no Nordeste, coordenando todos os órgãos federais, através de um orçamento predeterminado pelo governo federal. Isso não se tornou realidade; diversas instituições, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, apenas relatavam à Sudene quais obras pretendiam executar. Desse modo, tornou-se limitada a capacidade da autarquia de exercer um papel de coordenação da política de investimento e desenvolvimento. Sobraram os incentivos fiscais, que terminaram por ser a pedra de toque da atuação do órgão, verdadeiramente a razão de sua própria existência.

Exaltados pela mídia e pelos governos estaduais como o mecanismo perfeito para alavancar o desenvolvimento do Nordeste, qualquer risco à existência do sistema 34/18 proporcionava uma rara união dos governadores da região em torno da permanência desse tipo de investimento.

Sendo ou não verdadeiros os riscos aos incentivos, o que importava era manter a coesão regional, parte da imagem do novo Nordeste, como ficou claro em matéria de capa do *Jornal do Commercio* de 25 de novembro de 1967: “Nordeste e Norte salvam incentivos”. A reportagem salientava como as bancadas do Norte e do Nordeste impuseram várias emendas à aprovação, pelo Congresso Nacional, da Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – Sudeco, na tentativa de evitar que suas respectivas agências de fomento perdessem verbas. Com tal atitude, pareciam demonstrar que as bancadas do Norte e do Nordeste não estavam excluídas das decisões fundamentais relativas ao país e suas diversas regiões, como costumavam alardear.

O risco, no entanto, calculavam os governadores da região, não tinha desaparecido por completo, era preciso manter uma eterna vigilância sobre Brasília. Tanto que, em 21 de dezembro de 1967, o *Jornal do Commercio* assegurou que

seria entregue ao presidente Costa e Silva “[...] documento histórico no qual sugerirão a revogação do decreto-lei 55, na parte relativa à extensão dos incentivos fiscais do Norte-Nordeste para a indústria hoteleira em todo o país”, assinado pelos governadores da região. Essa vigilância perduraria enquanto o 34/18-Finor demonstrasse capacidade de rearticulação da economia regional – ou, pelo menos, parecesse demonstrar. A ideia de um novo Nordeste já tinha ficado no passado, logo quando os escândalos de desvios de verba e malversação de fundos públicos pipocaram na imprensa poucos se pronunciaram em favor dos incentivos ou mesmo da Sudene. Àquela altura, eleições diretas, sem o manto da ditadura, já estavam no horizonte dos políticos.

Enquanto a imprensa nordestina ajudava na campanha pela manutenção dos incentivos, a de São Paulo tratava de vendê-los aos empresários locais como um dos maiores negócios do século e a salvação do Nordeste. Para a *Folha de S. Paulo*, em reportagem de 16 de março de 1969, a região nordestina,

além de ser a mais extensa área (sic) de baixo nível de desenvolvimento do continente americano, com a renda *per capita* inferior a 100 dólares, o Nordeste ainda drenava recursos para o Centro-Sul através do setor privado que para lá se dirigia à procura de melhores aplicações para os investimentos reprodutivos.

Continuando, o jornal afirmava que “os incentivos fiscais foram criados no sentido de promover o desenvolvimento regional [...] constituindo um verdadeiro elenco de vantagens e estímulos à iniciativa privada que se instala no Nordeste”. Após tecer elogios ao poder dos incentivos de modificar a realidade da região e, finalmente, integrá-la ao processo de desenvolvimento nacional, o periódico argumentava que:

O notável crescimento da economia do Nordeste como um todo e do setor industrial em grande parte se deve à correta e adequada utilização dos incentivos fiscais e financeiros que carrearam para a região vultosos recursos do setor privado e de origem governamental, estimulando a produção de matérias-primas, contribuindo para o aumento da renda e do emprego da região e incrementando o setor serviços.

Para a *Folha de S. Paulo*, os investimentos via incentivos fiscais contribuíam de forma inequívoca para o progresso do Nordeste e de todo o Brasil e, além disso, ainda colaboravam para o surgimento de uma mentalidade empresarial na região.

Outra reportagem do mesmo jornal, em 29 de março de 1970, intitulada “A fórmula mágica dos incentivos fiscais”, alega que os incentivos tinham a grande vantagem de se apoiarem na iniciativa privada, limitando a estatização da economia; afinal, a renúncia fiscal nada mais seria que a transferência

de imposto “de particulares para particulares”. Para o jornal, o governo federal diminuiria a arrecadação do imposto de renda, que começava a ganhar importância, em prol de um bem maior – o desenvolvimento do Nordeste. Tal arrecadação, segundo a *Folha*, constituía-se numa “[...] quase receita extra do exercício governamental [...]”, que seria alocada de forma mais eficiente pela iniciativa privada. Para o jornal todos saíam ganhando; nenhuma palavra sobre o processo de concentração de renda implícito nessa política – quem fatura mais tem mais imposto a renunciar – nem sobre o tipo de investimento que estava se direcionando para a região e se ele estava em acordo com as necessidades do Nordeste. O tempo demonstraria que os incentivos foram, não raras vezes, mal alocados e geraram distorções importantes no interior da economia nordestina, favorecendo os investimentos intensivos em capital numa região onde o fator produtivo mais abundante era a mão de obra.

Até meados da década de 1970, a sociedade em geral aprovou e defendeu o sistema de incentivos fiscais, considerado um mecanismo eficaz para o desenvolvimento do setor industrial da região e para o surgimento de uma classe empresarial com mentalidade capitalista. No entanto, críticas e, sobretudo, denúncias de fraudes começaram a se avolumar na imprensa escrita; os incentivos, sobretudo o 34/18, passaram de salvadores do Nordeste a vilões, por terem sido aplicados em projetos inviáveis e permitirem um imenso volume de desvio de dinheiro público<sup>1</sup>. Além disso:

Afirma-se ainda que o sistema não teria resolvido o problema das desigualdades inter-regionais e teria ampliado as desigualdades intrarregionais, uma vez que se havia concentrado em alguns polos. E, por fim, afirma-se que o mesmo teria sido falho por haver permitido que se fizesse um uso irregular de seus recursos. Tudo isso fez com que a imagem do sistema fosse desgastando-se perante a sociedade. [CARVALHO, 2006, p. 15]

Pontual nos primeiros anos da ditadura militar, e muitas vezes referindo-se a fatores e pessoas ligadas ao governo anterior, lentamente a imprensa foi abrindo espaço para criticar a Sudene. Dos quatro órgãos da imprensa escrita pesquisados, o primeiro a tecer críticas à Sudene foi a revista *Veja*.

Na edição nº 14, de 11 dezembro de 1968, a *Veja* publica uma vasta reportagem intitulada “O Nordeste cresce, muda pouco” argumentando que, apesar de a economia nordestina avançar 7% ao ano, a proporção entre indústria e agricultura se mantinha. Fato decepcionante, para a revista, pois acreditava-se que a industrialização seria capaz de transformar a realidade socioeconômica nordestina, reduzindo a desigualdade da região em relação ao restante do país. O texto, no entanto, também fazia elogios ao órgão, afirmando que se “[...] não fosse (sic) existir a Sudene, o Nordeste de hoje teria muito mais sombras em sua imagem” e que “ela provou que o Nordeste pode ser uma região industrial”.

**1.** Foram vários os projetos aprovados de fachada, com a intenção de sonegar, ou inviáveis, como, por exemplo, a fábrica de geladeiras Kelvinator, que faliu, capaz de produzir 70 mil unidades por ano, produção equivalente a toda a demanda anual do mercado nordestino.

A revista não deixou de se referir a um ponto sensível: por lei, uma das funções da Sudene seria a de coordenar as ações dos órgãos federais. No entanto, não era isso que ocorria: atores importantes como os ministérios da Saúde e da Educação, o Banco Nacional da Habitação – BNH e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, entre outros, não faziam mais do que informar à autarquia os investimentos que seriam realizados. Para a *Veja*, a Sudene superintendia pouco e mal.

A revista criticou também a centralização de boa parte dos investimentos na Grande Salvador e no Grande Recife, por reproduzir o eterno ciclo brasileiro de concentração espacial da economia e da renda. Reprovou também o baixo investimento na agricultura, fundamental para uma região onde a maior parte da população ainda vivia no campo.

Um ano depois, na edição de 17 de dezembro de 1969, a *Veja* publicava outra extensa reportagem de capa sobre a Sudene, afirmando o teor da matéria já no título: “Depois de dez anos, a hora das reformas”. O texto começava demonstrando como a Sudene criou um sentimento coletivo no Nordeste em prol do desenvolvimento, e que ela tinha sido

[...] uma visão nova, vigorosa e radical. Insistia numa solução global do drama nordestino, estabelecia alguns pontos fundamentais. Era imprescindível fazer a reforma agrária, liberar terras do açúcar para a plantação de alimentos e reduzir a tragédia que era o abastecimento das zonas urbanas nordestinas. Era absolutamente indispensável também formar uma indústria nordestina para ocupar o lugar vago deixado pelo setor açucareiro, que perdera a vitalidade.

A revista concluiu que, a despeito das ótimas diretrizes propostas no ato de sua fundação, a Sudene não estava cumprindo o seu papel devidamente. No entanto, a reportagem colocou algo de novo nesse debate: “As misérias do Nordeste têm outros responsáveis mais diretos”, e começou a tecer inúmeras críticas, mesmo que veladas, à atuação do governo federal em relação à questão agrária da região. A esse respeito, a matéria assegurou que desde a fundação da Sudene a reforma agrária, que seria fundamental para criar mercado interno no Nordeste, não saía do papel. Aliás, chama atenção para o fato de que vários órgãos criados nos dez anos anteriores não conseguiram, da mesma forma, dar um encaminhamento para a questão. A reportagem, diga-se de passagem, não é ingênua, reconheceu o grande poder que os latifundiários locais exerciam e a barreira que isso representava para uma melhor distribuição de terras, mas também culpou o governo federal por compactuar tão estreitamente com tal grupo. Malogrou, no entanto, ao defender vários dos governadores impostos pelos militares por considerá-los sem vínculo com a grande propriedade. Hoje, parece incoerente afirmar, referindo-se a Sarney, então

governador do Maranhão, que “a chefia política é exercida por um homem que não tem vinculações diretas com os maiores proprietários rurais” e seguir tecendo elogios ao ex-governador.

Dessa forma a reportagem inovou, para os padrões da ditadura, ao denunciar as elites locais, e até o governo federal, como os principais responsáveis pelo fracasso da Sudene. Chamou atenção para o fato de que, quando desvelada dos interesses das oligarquias locais, a Sudene atuava relativamente bem, como era evidente no caso do desenvolvimento industrial que estava acontecendo a olhos vistos no Nordeste, graças, em grande parte, ao mecanismo dos incentivos fiscais, largamente utilizados. No entanto, segundo a *Veja*, o vigoroso crescimento industrial pelo qual passava a região não estava se traduzindo em melhoras significativas do padrão de vida da população local por contemplar uma pequena parte da população nordestina e se concentrar nas zonas urbanas. Era preciso mais: “Sem a reforma do campo, mesmo obras de infra-estrutura (sic) que tinham um significado mais social que apenas industrial ficaram prejudicadas”; havia chegado a hora das reformas. A principal, para a revista, seria dar poder político à Sudene, permitindo a implementação das reformas agrária, creditícia etc. Ou seja, a Sudene seria mais vítima do poder político local do que de sua própria estrutura interna. As reformas, como sabemos, jamais vieram.

### **Década de 1970: decadência da Sudene e a repercussão na imprensa escrita**

A aura de salvadora do Nordeste foi se esvaindo da Sudene enquanto corria a década de 1970, e não sem razão. Seus projetos não apresentavam os resultados previstos, o sistema de incentivos fiscais transformava-se num mar de lama com inúmeras denúncias de desvio de verbas e corrupção generalizada. No entanto, nada pesou mais que a desastrosa atuação do órgão na seca de 1970: simplesmente a Sudene não quis acreditar na amplitude da estiagem – a despeito das súplicas dos governadores nordestinos e das provas encaminhadas ao órgão –, e, quando agiu, a seca já tinha alcançado proporções desastrosas. O interessante é que desde 1968 a Sudene tinha um amplo plano de emergência contra as consequências desse fenômeno natural, e não apenas tardou em encarar o problema como, quando o enfrentou, fez da forma tradicional: frentes de trabalho em projetos inoperantes ou que beneficiavam os latifundiários locais, ou seja, contradizia seu próprio discurso de modernidade, religando a todo vapor as engrenagens da indústria da seca.

A *Folha de S. Paulo*, em 12 abril de 1970, chamou atenção para a falta de ação da Sudene:

Todos os prefeitos das cidades mais atingidas pela seca estão apelando para que a Sudene reconheça o estado de emergência e inicie a execução do seu plano de combate aos efeitos da seca empregando a mão-de-obra (sic) ociosa na construção de estradas municipais e canais de irrigação ao longo dos açudes públicos.

Segundo a revista *Veja* de 27 de maio de 1970, os governadores levavam “[...] as provas mais concretas de sêcas (sic) em seus estados [...] a Sudene aguardava o momento certo de ajudá-los nas medidas de emergência”. A demora de agir, de certo modo, confirmava as críticas, cada vez mais frequentes, à ineficiência da autarquia e a sua ideologia industrializante para a região. No dia seguinte a essa reportagem, o governo federal aprovou o envio de ajuda aos municípios castigados pela estiagem, o que na verdade se constituiu numa dura derrota para a Sudene. A autarquia ficou responsável apenas pela coordenação da ajuda, como se o governo estivesse punindo sua inação e falta de sensibilidade política.

Alcântara, no *Diário de Pernambuco* de 5 de junho de 1970, afirmava com todas as letras que a Sudene não estava preparada para enfrentar a estiagem por culpa de Celso Furtado, que havia minimizado a seca por considerar o subdesenvolvimento econômico como o verdadeiro problema do Nordeste. A Sudene dos militares ainda não era passível de críticas. Toda a sua ineficiência não passava de resquício da presidência de João Goulart.

Dois dias depois, o *Diário de Pernambuco* ainda acreditava nas promessas do governo de transformação do Nordeste: “Médici: Nordeste vai começar a mudar”, reproduzindo parte do discurso que o então ditador fizera em Recife no dia anterior, sem explicitar, no entanto, como seria o novo plano para o desenvolvimento da região.

Quando a Sudene finalmente resolveu atuar contra a seca, agiu exatamente como o DNOCS fazia há décadas: criou inúmeras frentes de trabalho que, convenientemente, favoreceram, mais uma vez, os poderosos locais. O *Diário de Pernambuco* de 5 de julho de 1970, talvez sem perceber, demonstrou com precisão que tudo continuava como sempre: “A absorção de mão-de-obra (sic) está sendo efetuada com a construção de 6 estradas, 20 açudes, 7 aguadas e um projeto de irrigação”. Por sua vez, o *Jornal do Commercio* de 2 de agosto de 1970 anuncia que a “Sudene abriu mais seis frentes para atender 9 mil flagelados”, que trabalhariam, prioritariamente, em obras de irrigação para combater os efeitos da próxima estiagem. Tudo, assim, permanecia como dantes no quartel de Abrantes.

A mídia local consagrou essa atuação conservadora da Sudene. O *Diário de Pernambuco* de 3 de janeiro de 1971 considerou que “1970 foi ano teste para a ação da Sudene”, por ter articulado o atendimento aos necessitados da seca e ainda ter aprovado investimentos privados recordes para a região. O novo Nordeste supostamente seguia sua trilha de desenvolvimento, com a paz social que sua população almejava há tanto tempo.

Passada a estiagem, vozes na imprensa começaram a afirmar que a salvação do Nordeste estava na lavoura. Isso fica evidente em editorial da *Folha de S. Paulo* de 31 de março de 1971, onde se lê:

A industrialização do Nordeste, favorecida pela Sudene, abriu apenas 150 mil empregos na região. Na década de 70 a indústria não poderá operar o milagre de dar trabalho a tanta gente. [...] Só há, pois, um caminho para o Nordeste: o de ativar, de qualquer jeito, as atividades agrícolas.

O jornal segue afirmando que um grande plano de irrigação do semiárido estava a caminho e seria essencial para o desenvolvimento da região. Ressalte-se, aliás, que o mesmo nunca saiu do papel. Além disso, o periódico assegurava que a abertura da Transamazônica (parte do Programa de Integração Nacional–PIN) proporcionaria milhares de hectares de terras férteis para uma imensa quantidade de sertanejos, aliviando a pressão populacional da região. Apesar de tecer críticas à Sudene, a *Folha de S. Paulo* enaltecia a política de modernização conservadora levada adiante pelo governo brasileiro, considerando-a “o maior programa de colonização e ocupação de território que o mundo já viu”.

As reportagens dos jornais pernambucanos seguiram a mesma linha, como demonstra o *Jornal do Commercio* de 20 de agosto de 1970: “Transamazônica é Eldorado para nordestinos humildes”; vale salientar que transferir populações do sertão para o Maranhão era uma das propostas do GTDN. A Transamazônica permitiria o remanejamento de sertanejos nordestinos para o Norte, em escala muito maior, possibilitando a abertura de uma nova e imensa fronteira à acumulação de capital.

Esse mesmo jornal noticiava, em 26 agosto de 1970: “Dezenas de famílias de camponeses cearenses continuam a deixar o interior do estado, rumo ao extremo-Norte (sic) e para alguns estados do Sul do país, à procura de trabalho [...]”. O periódico prosseguia afirmando que o problema era a seca, mas que o plano de construção da Transamazônica e seus propósitos pareciam estar cumprindo seus objetivos, já que “[...] o maior interesse dos sertanejos cearenses é pelo deslocamento para o extremo Norte, onde pretendem se radicar para trabalharem nas obras da rodovia Transamazônica”. O jornal, no entanto, não chamou atenção para o contingente populacional do sertão nordestino que se dirigia para o Maranhão e a região amazônica antes mesmo de a nova rodovia que “[...] deverá redimir a Amazônia” começar a ser construída. Retirantes acampavam em cidades localizadas nas proximidades de onde deveriam começar as obras da Transamazônica, em situação precária e sem nenhuma assistência por parte do governo. Melhor, talvez, seria ter ficado nas frentes de trabalho da Sudene. Apesar do otimismo da mídia em relação ao papel que a extensão das fronteiras brasileiras poderia representar para os

nordestinos, em nenhum momento a Transamazônica foi capaz de minorar os problemas sociais do sertão. De fato, a região amazônica tornou-se uma imensa área de grilagem, proporcionando a criação de grandes latifúndios, gerando poucos empregos e muito trabalho análogo à escravidão.

A atuação desastrosa da autarquia na seca de 1970 concorreu para modificar a opinião de parte da população em relação ao órgão. Reportagens que apenas enalteciam a Sudene sem nunca apontar suas falhas foram escasseando e sendo substituídas, paulatinamente, por textos informativos que não faziam mais do que enumerar projetos, anunciar o montante financeiro e quando seria liberado. O *Jornal do Commercio* de 2 de abril de 1974 informa: “Projetos econômicos do Nordeste já somam 973 milhões em três meses”; e o *Diário de Pernambuco*, em 26 de setembro de 1973: “Liberações do Finor duplicam em setembro”. Críticas mais incisivas por parte da imprensa pernambucana somente se iniciam a partir de 1975.

O tom das reportagens começou a se modificar, tanto que, em 4 de setembro de 1975, o *Diário de Pernambuco* evidenciava que a realidade cearense, e nordestina, não mudara muito: “Empobrecimento do Ceará já preocupa” era o título da matéria. Na passagem mais notável da reportagem, o jornal alegava que os empresários locais estavam preocupados pelo “[...] fato de que, até agora, o Ceará não encontrou a opção econômica para seu desenvolvimento, ao contrário do que ocorreu nos demais estados nordestinos [...]”. E continuava: “Existe, mesmo, um temor entre os empresários de que dentro de pouco tempo o Ceará será um estado economicamente inviável, tantos são os problemas já identificados”. Saliente-se que esse estado era um dos mais beneficiados pelo 34/18 Finor e outros programas da Sudene, sem falar na constante emigração da sua população para outras regiões do país, que aliviava a pressão sobre a economia e as finanças públicas locais. Sem dúvida, essa reportagem, implicitamente, proclamava o fracasso da Sudene e de qualquer programa do governo federal para impor um desenvolvimento consistente ao Nordeste.

A *Folha de S. Paulo*, que já vinha fazendo críticas à atuação da Sudene desde o início da década de 1970, num pequeno parágrafo publicado no editorial em 19 de dezembro de 1975, expressou de forma categórica sua “nova” opinião sobre a autarquia: “[...] Após constituir uma das melhores equipes técnicas do país e financiar empresas privadas no Nordeste, acabou perdendo para elas seu valioso material humano. Hoje, a Sudene não é mais que um elefante branco”. As críticas não pararam por aí. Àquela altura, até o senador da Arena por Alagoas, Teotônio Vilela, afirmou à *Folha* em 28 de dezembro de 1975: “A Sudene está superada como órgão de desenvolvimento regional, e somente ela não tem ainda consciência dessa realidade”. Continuando: “A agência desenvolvimentista vem sofrendo um processo de implosão. Isto é, está se diluindo sem causar repercussão ou afetação de qualquer ordem em suas proximidades”. Essas palavras do senador exprimiam um descontentamento cada vez mais presente no Nordeste

para com a Sudene, sem deixar dúvidas quanto à falta de importância do órgão naquele momento. Sem dúvida a Sudene estava sendo atacada em quase todos os flancos, talvez menos pelos jornais pernambucanos, porém estava claro, para a maioria dos formadores de opinião, que o órgão teria que passar por transformações profundas se desejasse permanecer como mola propulsora do desenvolvimento local, se é que o fora em algum momento, algo que também estava sendo questionado em várias instâncias do pensamento nacional.

A *Folha de S. Paulo* amplia as críticas com o passar do tempo; sintomática é a opinião expressa por Cabral sobre o desempenho da economia nordestina no texto “O pânico e o ceticismo no Nordeste”, publicado em 24 de dezembro de 1977, onde ele afirmava:

A análise sobre o desempenho da economia nordestina nos dezoito anos da Sudene é um desfile de contrastes, incompetência oficial, malversação dos dinheiros públicos por empresários viciados e ampliação do grau de pobreza de pelo menos 30 milhões dos 33 milhões de habitantes da região. Porque 3 milhões acham-se entre aqueles 15 milhões de brasileiros de uma faixa populacional ascendente e possivelmente consumidora.

A *Veja*, por sua vez, na matéria “A melancólica maioridade”, publicada em 21 de dezembro de 1977, teceu críticas contundentes à atuação e ao esvaziamento da Sudene promovido pelo governo federal: “[...]. Há tempos as autoridades, incluindo os próprios governadores dos estados nordestinos, não brilham nas reuniões do conselho da Sudene”, o que refletia o esvaziamento do órgão, e continuou: “Da Sudene idealizada e criada, em 1959, por Celso Furtado, seu superintendente entre 1960 e 1964, restam apenas os problemas nordestinos”. Na opinião da revista, o suposto fracasso da autarquia resultou de vários fatores. O primeiro seria a falta de prioridade dada à questão Nordeste pelo governo federal, sobretudo após 1968, quando a Sudene começou a ter que dividir os incentivos fiscais com outros órgãos e programas que não necessariamente atuavam no Nordeste. O segundo motivo seria a perda, ou a falta, de poder político da Sudene; a revista, no entanto, não entrou no cerne da questão: quem teria falta de influência política seria a própria Região Nordeste, tornando impossível a defesa do órgão de desenvolvimento regional. O terceiro fator seria a péssima distribuição dos recursos à sua disposição:

“[...] As 116 maiores empresas receberam 13,8 bilhões de cruzeiros dos incentivos, enquanto as 628 menores ficaram com 7,4 bilhões. Porém, as 116 maiores só criaram 81.350 empregos diretos, ao mesmo tempo em que as 628 menores respondem por 128.700 empregos”.

O texto afirmava, ainda, que o custo da criação de empregos é mais de quatro vezes maior nas grandes empresas. Ora, a opção do governo pela

“modernização conservadora” levaria, inevitavelmente, à priorização do grande capital, forma de desenvolvimento maximizada pela ditadura em todo o território nacional, e não apenas uma particularidade da Região Nordeste. O quarto motivo estava relacionado com a corrupção e o desvio de verbas. O capital liberado pela Sudene nem sempre era aplicado nos projetos para os quais havia sido destinado ou simplesmente a quantia autorizada era embolsada pelos empresários. Extremamente deficiente, a fiscalização da Sudene só conseguia detectar uma parcela mínima desses casos, e a suspeita de corrupção entre funcionários do órgão era cada vez mais pública. Em síntese, a Sudene supostamente amplificava os problemas normais do setor público brasileiro – quem sabe por atuar no Nordeste, diriam seus maiores detratores, sem se preocupar em esconder uma ponta de preconceito para com a região –, e, portanto, tinha perdido sua capacidade de fomentar o desenvolvimento regional, tornando-se um elefante branco custoso ao contribuinte que deveria passar por uma profunda reestruturação ou ser desativada, dada a suposta inutilidade de sua existência.

### Conclusão

Os jornais e a revista analisados indicam que a imprensa brasileira exerceu um papel fundamental na aprovação pela população da atuação da Sudene durante os primeiros anos do regime militar. Defesa que encontra todo o seu sentido no fato de a autarquia parecer encarnar, no imaginário da nação, a salvação do Nordeste e a esperança de uma drástica diminuição das diferenças econômicas e sociais que separavam as regiões brasileiras, e não apenas o Nordeste. Para a imprensa em geral, a Sudene, livrando-se da herança de Celso Furtado, estaria capacitada a gerar desenvolvimento para a região, integrando-a ao capitalismo industrial. No caso da imprensa do Sudeste, a defesa da instituição também se constituiu numa defesa dos incentivos fiscais, que tanto beneficiaram o capitalismo paulista, defendido pela *Folha de S. Paulo* e pela revista *Veja* como um dos motores do progresso brasileiro e caminho para a modernidade, em contraponto ao atraso econômico e à mentalidade dos nordestinos. Era esse capitalismo representante do “novo” que redimiria o Nordeste. No fim do ciclo militar, constatou-se que o país continuava repleto de contrastes e miséria, particularmente na região nordestina. Não se pode esquecer, entretanto, que no início grande parte da imprensa brasileira apoiou o Golpe de Estado que instaurou a ditadura militar, contribuindo para que a ideia de Brasil grande, Brasil potência, novo Nordeste, entre outras alcunhas, ganhasse força e até respeito.

A imprensa nordestina especificamente, representada neste artigo pelo *Jornal do Commercio* e pelo *Diário de Pernambuco*, não poupou elogios à Sudene, e de forma bem mais eloquente do que a imprensa do Sudeste. Na verdade, os

jornais locais parecem ter apoiado mais incisivamente o regime militar, e com toda a certeza por muito mais tempo. No entanto, se a imprensa foi fundamental para a divulgação de modo positivo dos projetos e ações implementados pelo regime militar, é preciso ressaltar que os meios de comunicação de massa, sobretudo a partir do governo Médici, sofreram uma pesada censura. Poucos foram os que ousaram alguma forma de resistência.

A imprensa teve, também, grande importância no posterior colapso da imagem da Sudene perante a opinião pública, nos anos 1970, ao denunciar a corrupção e a ineficácia da autarquia para mudar a realidade nordestina.

A partir da década de 1970, o tom das reportagens enaltecidas dos projetos e ações implementados pela Sudene começou a se modificar. As críticas, a princípio tímidas, começaram a aparecer, inicialmente com mais frequência nos jornais do Sudeste, enquanto os dois jornais recifenses analisados faziam ouvidos de mercador para as constantes acusações de desvio de verbas e projetos mal elaborados, ou contentavam-se em apenas transmitir informações acríticas sobre a atuação da autarquia. Criticar a Sudene, nos primeiros anos da década de 1970, significava também criticar o governo militar, e os dois jornais locais ora analisados só começaram a fazer isso mais incisivamente após o AI-5. A submissão da *Folha de S. Paulo* e da *Veja* aos militares rompeu-se mais cedo – o arrefecimento da censura, à medida que o modelo econômico dava sinais de esgotamento, permitiu reações mais rápidas ao governo, na tentativa de desvincular-se da ditadura, já com pouca credibilidade, que haviam apoiado tão enfaticamente. Os programas implementados pela Sudene, apesar de terem estimulado o crescimento industrial da região, não resultaram numa melhora significativa da qualidade de vida da população do Nordeste. A política de desenvolvimento regional não tinha surtido o efeito esperado, o que inevitavelmente se refletiu na Sudene, instituição criada para promover o desenvolvimento nordestino. Para a imprensa, o mar de lama em que se afogava a instituição provavelmente se constituía num perfeito telhado de vidro, capaz de ajudar a limpar sua imagem perante a opinião pública, de tal forma que muitos a reconheceram como defensora das liberdades democráticas.

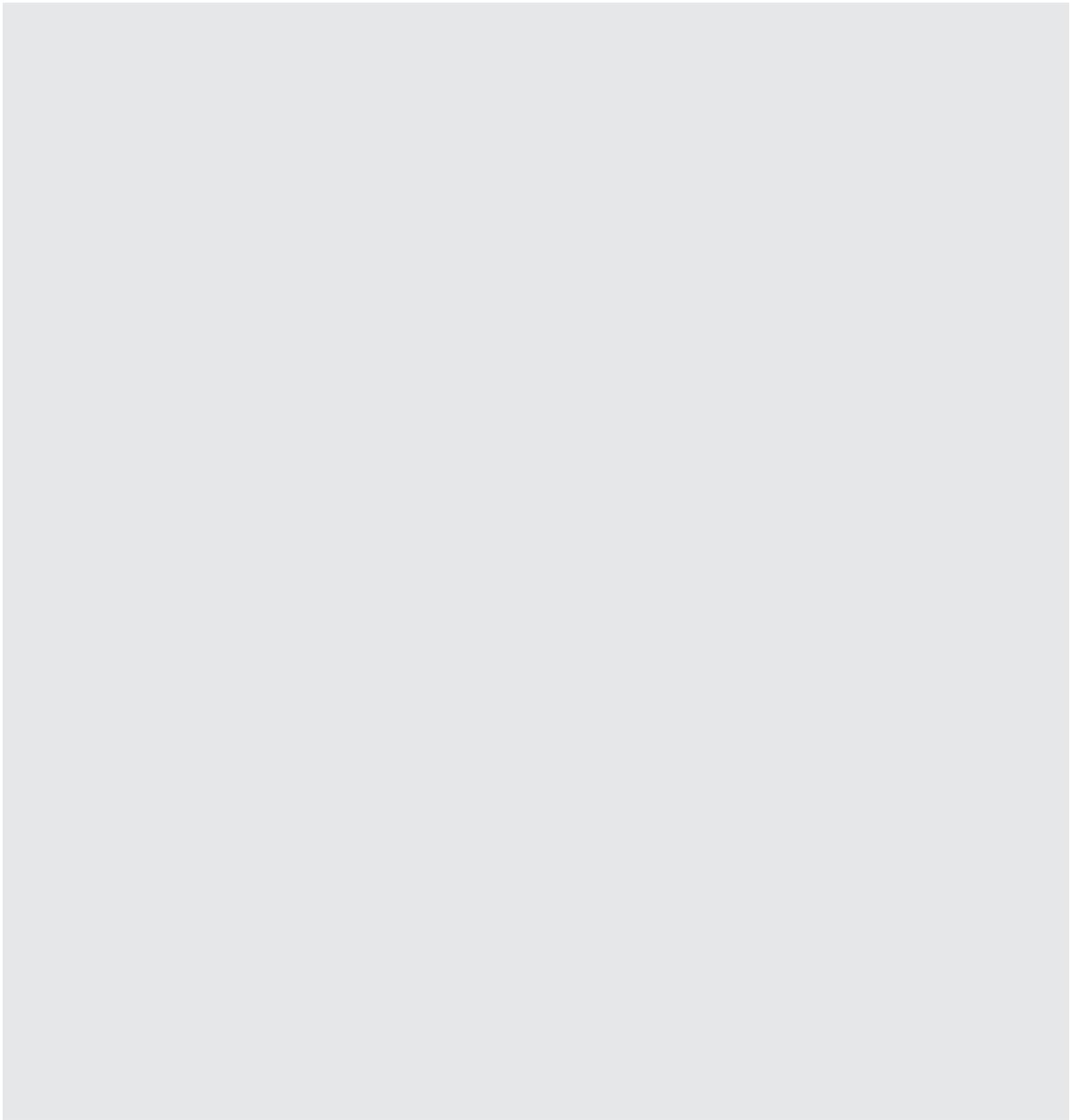
## §

## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE JR., D. M. de. *A invenção do Nordeste e outras artes*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALCÂNTARA, M. A. “Sudene não estava preparada para enfrentar a seca”. *Diário de Pernambuco*, Recife, 5 jun. 1970.
- CABRAL, R. “O pânico e o ceticismo no Nordeste”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 dez. 1977. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 21 fev. 2012.
- CARVALHO, F. F. “A extinção da Sudene: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil”. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006.
- CARVALHO, O. *Desenvolvimento regional: um problema político: confronto de duas experiências: Casa per il Mezzogiorno e Sudene*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO. “BID financiará pequenos agricultores do Nordeste através da Sudene: acordo”. Recife, 30 set. 1964.
- \_\_\_\_\_. “Capital estrangeiro não tem mais razões para medo no Brasil”. Recife, 15 set. 1964.
- \_\_\_\_\_. “Comissão de inquérito foi nomeada para Sudene: vai apurar subversão”. Recife, 14 maio 1964.
- \_\_\_\_\_. “Empobrecimento do Ceará já preocupa”. Recife, 4 set. 1975.
- \_\_\_\_\_. “Ideologia será apurada na Sudene”. Recife, 7 maio 1964.
- \_\_\_\_\_. “Liberações do Finor duplicam em setembro”. Recife, 26 set. 1973.
- \_\_\_\_\_. “Médici: Nordeste vai começar a mudar”. Recife, 7 jun. 1970.
- \_\_\_\_\_. “1970 foi ano teste para a ação da Sudene”. Recife, 3 jan. 1971.
- \_\_\_\_\_. “Nordeste já tem 93 frentes de trabalho”. Recife, 5 jul. 1970.
- \_\_\_\_\_. “Paulo Guerra: Sudene fracassou na gestão do sr. Celso Furtado”. Recife, 19 maio 1964.
- \_\_\_\_\_. “III plano diretor é objetivo básico; criou-se a imagem de um novo Nordeste”. Recife, 2 jul. 1965.
- DINIZ, C. C. “Celso Furtado e o desenvolvimento regional”. *Nova economia*, vol. 19, nº 2. Belo Horizonte, maio-ago. 2009, pp. 227-49.
- FOLHA DE S. PAULO. “A fórmula mágica dos incentivos fiscais”. São Paulo, 29 mar. 1970. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acessado em 17 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “A Sudene está superada e não sabe, diz Vilela”. São Paulo, 28 dez. 1975. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Brasil em dobro”. São Paulo, 31 mar. 1971. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 17 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Comunistas serão afastados”. São Paulo, 20 jul. 1964. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 13 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. “Flagelados invadem cidades do Nordeste em busca de alimentos; de novo a seca”. São Paulo, 12 abr. 1970. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 17 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Imposto de renda, amigo do Nordeste”. São Paulo, 16 out. 1969. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 16 dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Para evitar um novo Nordeste”. São Paulo, 19 dez. 1975. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 22 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Sudene, dilema de uma época, pode morrer sem dinheiro”. São Paulo, 19 jul. 1964. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 15 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. “III plano da Sudene dará novo impulso ao Nordeste”. São Paulo, 3 jan. 1965. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 15 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. “US\$ 15 milhões da Sudene para estradas no Nordeste”. São Paulo, 3 dez. 1964. Disponível em <http://acervo.folha.com.br/resultados?q=sudene&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>. Acesso em 15 dez. 2011.
- JORNAL DO COMMERCIO. “Cearenses continuam fugindo para o Sul”. Recife, 26 ago. 1970.
- \_\_\_\_\_. “Dez anos de Sudene ou O milagre do novo Nordeste”. Recife, 9 dez. 1969.
- \_\_\_\_\_. “Nordeste e Norte salvam incentivos”. Recife, 25 nov. 1967.
- \_\_\_\_\_. “Nordeste todo quer que presidente salve 34/18”. Recife, 21 dez. 1967.
- \_\_\_\_\_. “Projetos econômicos do Nordeste já somam 973 milhões em três meses”. Recife, 2 abr. 1974.
- \_\_\_\_\_. “Sudene abriu mais seis frentes para atender 9 mil flagelados”. Recife, 2 ago. 1970.
- \_\_\_\_\_. “Transamazônica é eldorado para nordestinos humildes”. Recife, 20 ago. 1970.
- LYRA, F. *Flavio Lyra fala de seu livro. Eu e meus tempos. Nós fora dos eixos*. Disponível em <http://www.nosrevista.com.br/2007/08/22/flavio-lyra-fala-de-seu-livro-eu-e-meus-tempos/>. Acesso em 4 abr. 2012.
- VEJA. “A melancólica maioridade”. São Paulo, 27 dez. 1977, ed. 485, pp. 84-87. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Depois de dez anos, a hora das reformas”. São Paulo, 17 dez. 1969, ed. 67, pp. 28-46. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “O Nordeste cresce, muda pouco”. São Paulo, 11 dez. 1969, ed. 14, pp. 22-25. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “O Proterra nasceu. E a Sudene?” São Paulo, 14 jul. 1971, ed. 149, pp. 71-72. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Sob pressão”. São Paulo, 15 nov. 1978, ed. 532, pp. 116-19. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Sudene em guerra”. São Paulo, 27 maio 1970, ed. 90, p. 32. Disponível em <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em 20 fev. 2012.

Recebido em 10/10/2012  
e aceito em 3/3/2013





Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada |  
Tetsuo Tsuji

## Os caminhos da experiência de descentralização e regionalização do governo Jackson Lago (2007-09): o planejamento público a serviço da democratização do Estado<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho expõe de forma sistemática a experiência em planejamento do desenvolvimento do Maranhão implementada a partir de 2007, no governo Jackson Lago (2007-09), por intermédio do processo de regionalização e descentralização do estado, compreendido em três movimentos: 1) processos precursoros; 2) estudos embaixadores e 3) implantação. É importante destacar que o conceito de descentralização adotado implica a transferência das decisões sobre políticas públicas e recursos públicos para os cidadãos, instrumentalizada pela regionalização que espraia as atividades estatais e as instâncias decisórias pelo território, contribuindo assim para a democratização do estado. Consideramos que essa experiência de engenharia social iniciada, porém interrompida por problemas políticos característicos da formação social maranhense, apresenta certa paralisia no momento atual, mas as sementes foram plantadas.

### Palavras-chave

Desenvolvimento, descentralização, regionalização.

### ABSTRACT

*This work provides a systemic analysis of the development planning that the state of Maranhão experienced from 2007 onwards, during the administration of Jackson Lago (2007-09), which involved a process of the state's regionalization and decentralization, carried out in three stages: 1) initial processes; 2) feasibility studies and 3) implementation. One should stress that the concept of decentralization that was adopted implied a transfer of decision making, in terms of public policies and public resource allocation to the people, implementing a regionalization that disseminated state functions and decision making across the territory, thereby contributing to greater democracy within the state. This experiment in social engineering was begun, although interrupted as a result of political problems characteristic of the social structure of the state, and remains on hold at the present time, nevertheless, the seeds have been sown.*

### Keywords

*Development, decentralization, regionalization.*

1. *In memoriam* Jackson Lago (1934-2011).

## Introdução

Este trabalho<sup>2</sup> tem como foco o processo de regionalização e descentralização do estado do Maranhão que teve início no governo Jackson Lago (2007-09) e foi interrompido devido à sua controversa cassação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Não se trata, portanto, de um governo com um mandato completo de quatro anos. A abordagem vem desde o momento de campanha do governador, meados de 2006, até a data de interrupção dos trabalhos, em abril de 2009.

É interessante especificar, preliminarmente, os conceitos de regionalização e de descentralização que embasaram os esforços empreendidos. Tais conceitos, aparentemente de fácil compreensão, estão ligados a outros, de tal forma que não existe ampla unanimidade no entendimento deles. Discorreremos aqui um entendimento desenvolvido no processo de regionalização e descentralização maranhense.

A descentralização foi tratada precursoramente nos idos de 1967 com o Decreto-Lei nº 200, cuidando de estabelecer três planos principais para a descentralização (BRASIL, 1967):

1. Dentro dos quadros da administração federal.
2. Da administração federal para as unidades federadas.
3. Da administração federal para a órbita privada.

O primeiro plano trata da *desconcentração*. Passam-se as ações de decisão e de execução do centro de governo para a periferia, que pode ser em termos hierárquicos ou em termos geográficos. É a descentralização dentro da própria esfera de governo.

O segundo plano tem a ver com o sistema federativo. Passar decisões e execução da esfera do governo federal para a estadual ou municipal. É aqui que vale o princípio da subsidiariedade, que significa outorgar à esfera local da federação o que ela tem condições de realizar, e apenas subsidiariamente à estadual e à federal. Como a discriminação das receitas da federação privilegia o governo federal, temos nuances diferenciadas nessa subsidiariedade (SOUSA & LIMA, 2011).

A descentralização desenvolvida no governo Jackson Lago está dentro do terceiro plano, que preconiza a descentralização para a esfera privada. Ora,

2. Gostaríamos de agradecer aos pareceristas da revista *Cadernos do Desenvolvimento* pelas fecundas sugestões, as quais nos estimularam a escrever um segundo trabalho, situando a experiência maranhense no bojo das discussões sobre pacto federativo e regime de colaboração, bem como sua especificidade em relação às outras experiências estaduais.

a esfera privada mais privada é a do cidadão. Assim, é passar as decisões aos cidadãos. Mais modernamente, considera-se que a vontade do estado deve estar condicionada à do cidadão. E, em decorrência, vem a ideia da necessidade de uma facilidade espacial para que ela ocorra. Daí vir acompanhada da regionalização que não só procura adequar as ações do estado às especificidades de cada região, de cada cidadão, mas também traz, em decorrência, a ideia da desconcentração de serviços. Ou seja, para o governo se aproximar de uma região específica e dos seus cidadãos, é preciso que os serviços prestados pelo estado também sejam oferecidos mais perto deles.

Entretanto, é preciso cuidar que o estado do Maranhão, quando monta uma rede de serviços setoriais em cada uma das 32 regiões do estado, está fazendo a mera desconcentração. Para fazer a descentralização, terá que dar poder de decisão aos cidadãos, empoderar a sociedade (FREIRE, 2005). Dar à sociedade o poder de definir as ações que o estado deve desenvolver. Esta foi uma característica fundamental da regionalização do governo Jackson Lago e, por isso, estava visceralmente acompanhada da descentralização. Descentralização dando poderes ao povo, à sociedade.

No final de tudo, esse movimento de descentralização faz ocorrer também a democratização. Assim, a regionalização, no enfoque adotado, tem estreita relação com a descentralização, sendo estes dois conceitos adotados aqui inspirados naquele utilizado pelo modelo de gestão pública participativa do estado de Santa Catarina, que, com isso, pretende e pretendeu fortalecer a sociedade, bem como promover o desenvolvimento. A descentralização é do governo, enquanto a regionalização é do desenvolvimento, tudo isso orientado para a municipalização das ações.

Pode alguém desatento indagar: mas já não houve regionalização antes? Não houve a Lei nº 6.356 de 29 de dezembro de 1998 (MARANHÃO, 1998), durante o governo Roseana Sarney (1995-2002)?

Sim, houve. Entretanto, conforme explicava a mensagem encaminhada à Assembleia pelo governador Jackson Lago, juntamente com o projeto da nova regionalização, Lei Complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007 (MARANHÃO, 2007a), a geopolítica do Maranhão precisava ser revista para garantir o sucesso dos investimentos produtivos e sociais. Essa regionalização não foi orientada com o objetivo de realizar a descentralização no conceito esboçado acima (LUSTOSA DA COSTA, 1999). As gerências regionais serviram mais como instrumento político para desagregar focos de coronelismo instalados no interior do estado, repassando o poder à figura da governadora.

Assim, não se trata de regionalização buscando apenas dividendos políticos, nem a mera desconcentração de serviços, mas sim o fundamental empoderamento da sociedade, realizado em todo o estado, especialmente no interior. Dentro dessa conceituação de regionalização estreitamente ligada à

descentralização, a dinâmica é a de um processo de construção social, e não algo que já tenha um projeto baseado em experiências diversas, consolidadas, e pelo qual se saiba os rumos a serem adotados passo a passo.

No Maranhão, dentro de um processo de construção social, se estabeleceram desenhos da forma de gerenciamento conforme o evoluir da experiência: preliminarmente, o planejamento seria descentralizado, através dos conselhos regionais de desenvolvimento, doravante CRDs, que seriam instalados em cada região, e eles fariam a articulação dos trabalhos das unidades regionais de cada setorial ou secretaria funcional. Toda uma administração dentro de uma estrutura matricial deveria existir. As setoriais subsistem em cada região, mas são coordenadas pelos CRDs.

Assim, percebe-se que o próprio desenho, ou o modelo de como seria a regionalização-desconcentração dos serviços, foi sendo traçado na medida do desenvolvimento dos trabalhos. Não que não houvesse uma direção a ser tomada, inferida desde os tempos de campanha. Apenas as especificações, os detalhamentos dos rumos eram definidos em blocos de atividades que deveriam ser desenvolvidas. Portanto, a história da regionalização e descentralização do governo Jackson Lago foi feita de inúmeros movimentos, definidos pelo nível político, pelos técnicos que executavam as tarefas e pelos sujeitos sociais que eram gradativamente envolvidos.

Em linhas gerais, se fôssemos classificar essa experiência de planejamento público do desenvolvimento nas “tradições” de planejamento existentes, ela está referida, sobretudo a de *aprendizagem social*, considerando que buscamos a partir da experimentação social efetuar uma mudança prática na realidade concreta (FRIEDMAN, 1987). Além disso, podemos compreender que a ideia de desenvolvimento regional que perpassou o trabalho encontra eco nos questionamentos de Celso Furtado quanto à “questão regional”, a problemática das desigualdades regionais brasileiras, como situados no artigo de Araújo (2006). Contudo, ao enfrentarmos o problema fundiário e a exclusão educacional, ao mesmo tempo também buscamos regionalizar a atuação estatal.

Tratou-se, assim, de um processo de construção social inserido em um contexto social e político. O Maranhão, é sabido, tem os menores indicadores sociais e os maiores índices de privação social do Brasil, além de uma sociedade de muito pouco organizada. Existe pouco capital social.

Sem dúvida, esse panorama tem muito a ver com o contexto político. A oligarquia que domina o Maranhão há 46 anos criou um clima de desincetivo aos novos empreendimentos; em consequência, poucos novos empregos foram criados, apesar da existência dos grandes projetos da Alumar e da Vale. Assim, tendo sido vencidos na eleição de 2006, procuraram ferrenhamente ganhar o poder nos tribunais. Essas conturbações, com ameaças de tomar o poder, não deixaram de perturbar o andamento dos trabalhos.

Em síntese, a realidade histórica da formação social do Maranhão desafiava o governo em quatro aspectos principais: i) o desmonte da capacidade estatal, em face dos processos de reforma do estado implementados no governo Roseana Sarney (1995-2002); ii) a concentração econômica, inerente ao sistema capitalista; iii) a concentração/centralização do estado; e iv) a inexistência de alternância no poder político estadual (SOUSA, 2010; 2011). O processo de regionalização que iremos expor enfrentaria os três primeiros desafios. Entretanto, a principal ameaça, justamente a inexistência de alternância do poder político, foi descurada, e por força dela ocorreu uma interrupção dramática por intermédio do TSE, como já dito, cuja decisão foi classificada como verdadeiro “golpe pela via judiciária” (REZEK, 2009).

Nossa exposição está dividida em quatro seções: 1) processos precursores, 2) estudos embaixadores, 3) processo de implantação, os quais constituem os três principais movimentos do processo de regionalização do governo Jackson Lago, e 4) conclusão.

A primeira seção registra as ideias iniciais sobre descentralização, referidas na campanha eleitoral, nos trabalhos da comissão de transição, no plano de metas, na visita exploratória ao estado de Santa Catarina, na oficina preparatória da descentralização e no cenário e visão de futuro do Maranhão, que confluem na *orientação estratégica de governo*.

Na seção seguinte, o movimento está subdividido em duas etapas: na primeira, foram desenvolvidas consultas populares em todas as regiões do Maranhão; na segunda, foram desenvolvidos diagnósticos e levantamentos, confluindo na proposição de duas institucionalidades para o movimento de implementação: os CRDs e a *unidade administrativa regional*, doravante UAR.

Na terceira seção, o movimento pode ser dividido em três etapas: i) na primeira, foram realizados seminários preliminares para sensibilização e mobilização das equipes técnicas envolvidas, dos dirigentes da administração pública estadual, da sociedade civil organizada e dos prefeitos municipais; ii) na segunda, as oficinas municipais para a escolha dos representantes da sociedade civil que comporiam os CRDs; iii) na terceira, houve a incorporação da ideia de instituir centros polivalentes *pari passu* aos CRDs; paralelamente, a definição do formato de agência de desenvolvimento regional (Desenvolve) para as UARs.

A título de conclusão, considera-se que essa experiência foi interrompida por força de problemas políticos característicos da formação social do estado do Maranhão, cuja ruptura com o domínio oligárquico sofreu um refluxo, porém as sementes foram plantadas.

## Processos precursores da descentralização e regionalização

A campanha eleitoral de Jackson Lago em 2006, disputando a eleição pela Frente de Libertação do Maranhão, sonhava com um Estado mais humano, mais justo e próspero. Foram apresentadas as “Diretrizes do plano de governo” (LAGO, 2006), instrumento para a divulgação, debate, correção e acréscimo da parte de todos aqueles que sonhassem com um Maranhão democrático, desenvolvido e feliz.

O documento reitera o compromisso com a democratização da vida social, econômica, política e cultural do estado, e a luta por um governo de participação e descentralização, de apoio consciente e consistente com os movimentos sociais, empresas de responsabilidade social e ambiental, municípios e fortalecimento das regiões.

As diretrizes apresentaram 12 macro-objetivos do plano de desenvolvimento, cada um antecedido pela palavra “Maranhão”. No item “Maranhão democrático” encontram-se 12 compromissos, entre os quais:

1. Convocar a sociedade maranhense para a construção coletiva de um pacto de ação e cooperação tendo em vista o desenvolvimento sustentável do estado no curto e no longo prazos.
2. Descentralizar programas, projetos e ações do estado, de comum acordo com a sociedade civil e os poderes municipais em todas as regiões, com autonomia, inclusive financeira, apoiando fortemente todas as iniciativas de municipalização e cooperação intermunicipal, a exemplo dos consórcios.

Observa-se que, notoriamente, a regionalização, junto com a descentralização, estava entre os valores principais do plano de campanha.

A comissão de transição, composta de técnicos do governo que findava somados aos do governo que iria se estabelecer, elaborou um documento (MARANHÃO, 2007b), publicado em 2007, que teve uma preocupação de fundo com os territórios.

Ao iniciar o governo, cerca de 100 dias depois, o governo divulgou o “Plano de metas” (MARANHÃO, 2007c). O plano, à época, foi chamado de “plano dos 100 dias” e foi datado de abril de 2007. Portanto, tratou-se de um primeiro plano oficial, desenhado pelo novo governo. Segundo esse documento, as propostas durante a campanha eleitoral constituíram-se na base para a elaboração do plano de metas, cujo propósito foi a criação de condições para conceber um estado democrático e solidário.

O documento formula 12 diretrizes estratégicas. Entre elas, destacam-se duas de natureza propositiva: 1) Maranhão democrático – com seu significado indo além do conceito de oportunidades iguais, implicando, acima de tudo, a construção de possibilidades iguais para todos; e 2) Maranhão solidário – não

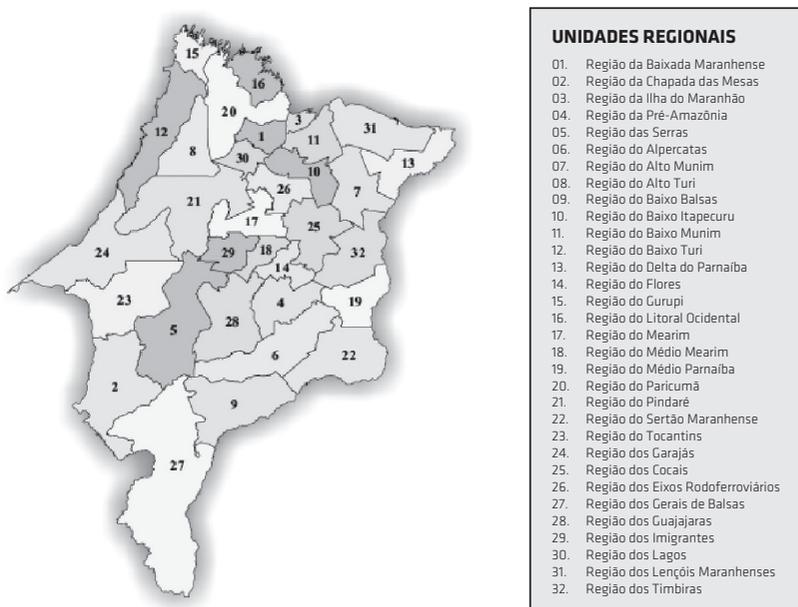
significando a construção de um estado assistencialista, mas sim compartilhando decisões para eleger estratégias de geração de emprego e renda com inclusão social.

Tendo em vista a afirmativa do governador de que faria um governo de participação, de descentralização, de valorização das regiões e de empoderamento dos municípios, em fevereiro de 2007, sob os auspícios da Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão, doravante Seplan, ocorreu uma visita técnica ao estado de Santa Catarina, com o objetivo de conhecer as linhas gerais do programa de descentralização daquele estado. Esse processo gira em torno da ideia-força: quem decide o que deve ou não ser feito na sua cidade ou região, quem elege as obras ou ações prioritárias, é o próprio morador local. Como resultado dessa visita técnica, liderada pelo economista Raimundo Palhano e pelo sociólogo Léo Costa, ocorreu um seminário realizado pela Seplan, com técnicos de fora do estado que apresentaram palestras sobre a experiência catarinense, pernambucana e a política do governo federal (SOUSA, 2007).

O processo da regionalização e da descentralização começou com a criação de 32 regiões de planejamento (MARANHÃO, 2007a), que aprofundou as reformas administrativas iniciadas em 28 de dezembro de 2006. Foram criadas novas abrangências territoriais, denominadas de regiões de planejamento, para servir de referência às ações de desenvolvimento regional e aproximar o governo do povo.

A lei aprovada consolida a divisão do Maranhão conforme a figura seguinte:

Figura 1 – Regionalização do estado do Maranhão



Fonte: Maranhão (2008).

A regionalização fundamentou-se nos seguintes critérios: características ambientais; vocações produtivas e dinamismo das regiões; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades; regionalização político-administrativa e malha viária existente. Essas regiões serviriam de referência ao governo para a apresentação de dados estatísticos, elaboração de planos plurianuais, leis orçamentárias e ainda para implantação da estruturação orgânica descentralizada da administração pública. Seria estabelecida, então, uma nova forma de governar, tendo como prioridade a descentralização administrativa fundamentada na regionalização e territorialização do desenvolvimento, na democratização e na transparência do governo, com a perspectiva concreta de *devolver* o estado ao povo maranhense.

Essa nova organização despertou reações diversas por parte dos órgãos estaduais, desde a adesão imediata, sobretudo das secretarias criadas no governo Jackson Lago (Mulher, Igualdade Racial e Direitos Humanos), até a reação dos que não adaptaram sua organização administrativa à nova regionalização (Educação e Saúde) ou a proposição de regionalizações alternativas (assessoria especial do governador). Isso criou um quadro complexo interno, cujos esforços para solução e superação foram desenvolvidos ao longo de toda a experiência, com marchas e contramarchas.

A oficina preparatória da descentralização teve por objetivo: 1) a consolidação de formatos para apresentação institucional de alguns instrumentos desenvolvidos pela comissão técnica de implantação das regiões de planejamento no período de janeiro e maio de 2008, e 2) o amadurecimento da estrutura administrativa regional e de coordenação, bem como da articulação regional (SOUSA & TSUJI, 2008).

Essa oficina teve a consultoria de Anita Pires, ex-secretária de Planejamento de Santa Catarina, que implantou a regionalização para o desenvolvimento daquele estado. Participaram do evento os integrantes da comissão técnica, facilitadores e articuladores das oficinas de elaboração do PPDR e convidados (PIRES, 2008). A oficina foi realizada em maio de 2008. Na primeira parte, apresentou-se a experiência detalhada de Santa Catarina, e na segunda, os esforços maranhenses em termos de estudos técnicos, os quais foram gradativamente aperfeiçoados e serão apresentados em forma mais avançada e desenvolvida, na seção sobre os estudos embaixadores.

Foi preciso ter a definição de uma estratégia norteadora do desenvolvimento do Maranhão, que poderia orientar os planos anuais e plurianuais do governo do estado. Daí foi elaborado o projeto “O que o Maranhão quer ser quando for grande?”, cujo resultado serviu de orientação para a elaboração do PPA 2008-11 (TSUJI, 2008).

Nesta pesquisa aplicou-se um Delfi cujos resultados permitiram a obtenção de 19 fatores relevantes do futuro.

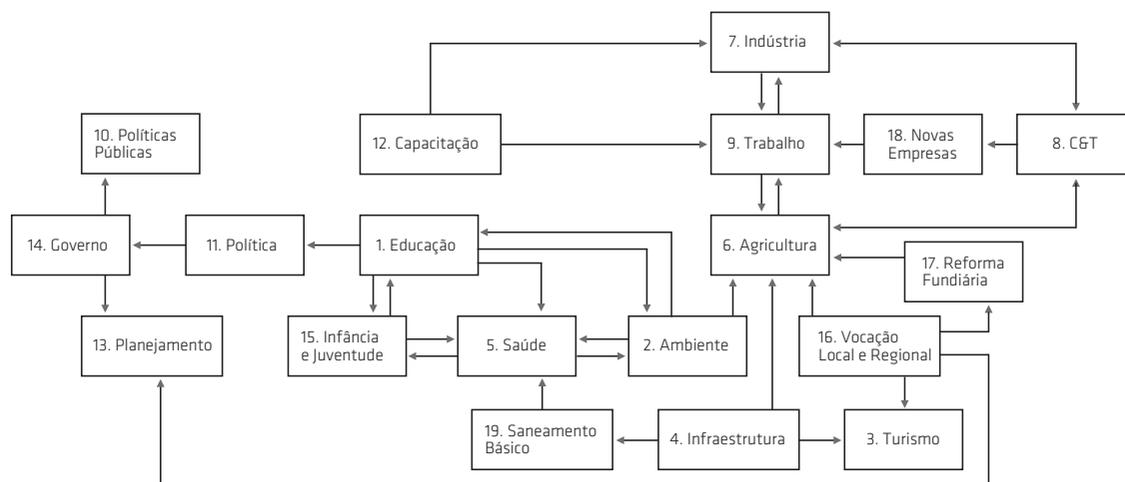
Tabela 1 – Lista final de fatores relevantes do futuro

| Ordem | Fator                    | Frequência de indicações |
|-------|--------------------------|--------------------------|
| 1.    | Educação                 | 31                       |
| 2.    | Ambiente                 | 14                       |
| 3.    | Turismo                  | 11                       |
| 4.    | Infraestrutura           | 10                       |
| 5.    | Saúde                    | 9                        |
| 6.    | Agricultura              | 8                        |
| 7.    | Indústria                | 7                        |
| 8.    | C&T                      | 6                        |
| 9.    | Trabalho                 | 6                        |
| 10.   | Políticas públicas       | 5                        |
| 11.   | Política                 | 4                        |
| 12.   | Capacitação              | 4                        |
| 13.   | Planejamento             | 4                        |
| 14.   | Governo                  | 4                        |
| 15.   | Infância e juventude     | 3                        |
| 16.   | Vocação regional e local | 2                        |
| 17.   | Reforma fundiária        | 2                        |
| 18.   | Novas empresas           | 2                        |
| 19.   | Saneamento básico        | 2                        |

Fonte: Tsuji (2008).

Então, observando-se que os fatores têm diversos graus de antecedência, isto é, um fator pode ser causa de outro fator e, assim, tem um grau de anterioridade maior, tratou-se de colocar os fatores dentro de uma relação causal:

Figura 2 – Modelo de causalidade entre os fatores determinantes do futuro do Maranhão



Fonte: Tsuji (2008)

A utilidade do modelo é permitir uma análise para a melhor compreensão de onde a intervenção é mais eficaz e que consequências podem produzir na cadeia de causalidade. Visa facilitar a montagem das estratégias.

A visão de futuro serviu, então, para dar resposta à pergunta: “O que o Maranhão quer ser quando for grande?”. A visão de futuro resultou, resumidamente, no seguinte:

É um Maranhão politicamente mais democrático, com o processo de desenvolvimento ocorrendo não só na capital, mas em todo o espaço geográfico do estado, apresentando diversos polos sociais e econômicos no território, bem dinâmicos, havendo um controle social dos gastos públicos pela sociedade. [TSUJI, 2008, p. 45.]

A “Orientação estratégica de governo”, documento elaborado para dar rumos à elaboração do PPA 2008-11, recebeu insumos da visão de futuro, sendo que o documento é composto de “Apresentação”, “Estratégia de desenvolvimento de longo prazo” e “Estratégia de desenvolvimento de curto e médio prazos”. O capítulo “Estratégia de desenvolvimento de longo prazo” afirma: “A essência da ‘Orientação estratégica de governo’ consiste em tornar a trilogia educação, democracia e desenvolvimento econômico o eixo central da ação governamental [...] dentro do contexto de desenvolvimento territorial” (MARANHÃO, 2007d, p. 6).

### **Desenvolvimento dos estudos técnicos embaixadores**

Os estudos embaixadores não constituem propriamente parte da implantação porque, embora contribuindo de forma fundamental para a descentralização, foram realizados com um caráter de terminalidade em si e, uma vez dando certo, seriam prosseguidos para amadurecer o processo da descentralização.

Esses estudos foram desenvolvidos em duas etapas. Na primeira, temos o levantamento das aspirações sociais (TSUJI, 2007) e a elaboração dos PPDR. Na segunda etapa, temos o PPDR (OLIVEIRA FILHO, 2008a); o diagnóstico econômico (REIS, 2008); o levantamento de recursos humanos (PASSOS, 2008a) e da infraestrutura (BORROMEU, 2008) e o mapeamento do capital social (PASSOS, 2008b); os CDRs (LOPES, 2008) e a UAR (OLIVEIRA FILHO & LOPES, 2008).

Assim, o levantamento das aspirações sociais nas 19 regiões do estado já tinha uma utilidade em si, já que seria considerado na formulação do PPA 2008-11. Mas também poderia gerar informações para contribuir com a elaboração de planos regionais. E de fato foi, pois, quando do retorno das informações à sociedade de cada região, num processo de *feedback*, foi utilizado para a elaboração do PPDR de cada região.

Como tem sido enfatizado, o governo do estado do Maranhão à época determinou que houvesse uma interação constante com a sociedade para a formulação de suas políticas públicas. Então, para realizar a elaboração do PPA 2008-11 dentro dessa diretriz, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) realizou consultas à sociedade nas 19 regiões do estado. Representantes da sociedade trabalharam em oficinas de discussão utilizando a técnica do Metaplan para definir quais os anseios da região. As oficinas foram realizadas simultaneamente em maio de 2007.

O resultado dessa pesquisa forneceu subsídios para a elaboração do PPA e, através de sua publicação, veio fornecer material para que estudiosos pudessem conhecer como vão as aspirações da sociedade nas 19 regiões do estado. Contribuiu-se, assim, para a democratização da formulação do PPA e um melhor conhecimento do que a sociedade considerava como sendo suas prioridades.

O PPA foi, então, elaborado, e assim o governo quis dar um retorno à sociedade civil sobre aqueles itens pleiteados que foram contemplados no PPA 2008-11. Mais ainda, o que se intentou naquele momento foi ir mais adiante e elaborar um PPDR para cada região, de tal forma que abrisse caminho para a gestão descentralizada de governo. Daí a realização de novas oficinas em dezembro de 2007 com esse objetivo.

Portanto, após dar um retorno do que foi contemplado no PPA das aspirações da sociedade, houve uma complementação com ações de parceiros (Banco do Brasil, Sebrae) que poderiam atender a outras aspirações, tudo isso formalizado no plano operativo da região para o quadriênio 2008-11. Basicamente, a temática do processo foi: 1) retorno à sociedade dos itens levantados que foram incluídos no PPA, e 2) elaboração do PPDR. As duas partes compunham o PPDR de cada uma das regiões.

Dando seguimento às oficinas, foi criada a comissão técnica para implantação das regiões de planejamento, formada por equipe multidisciplinar das secretarias de estado, do Banco do Brasil e do Sebrae, vinculada à Seplan, sob a coordenação do Imesc. O Imesc foi presidido pelo economista Raimundo Palhano, o qual também coordenava as comissões técnicas vinculadas à regionalização. Essa comissão trabalhou no primeiro semestre de 2008, na produção dos instrumentos para a implementação das regiões de planejamento, quais sejam: 1) consolidação do PPDR; 2) CRDs; 3) UARs ou agências de desenvolvimento; 4) levantamento dos recursos humanos e da infraestrutura do estado disponível nas regiões; 5) diagnóstico do potencial econômico das regiões.

Os estudos técnicos foram chamados de embaixadores por servirem de base para a implantação da regionalização, especialmente à implantação dos CRDs e das UARs.

O PPDR foi visto como o elemento dinamizador da integração entre a sociedade e o estado nas 32 novas regiões, com o papel de definir prioridades e

ações voltadas para o desenvolvimento regional sustentável, levando em conta as especificidades de cada uma.

Os levantamentos da infraestrutura e de recursos humanos possibilitaram perceber de quais espaços e pessoas o governo dispunha para impulsionar esse processo de mudança. O diagnóstico das potencialidades apresentava as atividades econômicas desenvolvidas em cada região, auxiliando o direcionamento de investimentos e políticas públicas e privadas.

Os estudos da institucionalização do CRD tiveram como objetivo construir uma nova forma de relacionamento entre o governo do estado e a sociedade local e regional. Os CRDs teriam como foco a vontade da sociedade, obtida através dos canais legítimos e efetivos de participação, representação, negociação e de articulação desses interesses.

Além disso, o conselho teria a responsabilidade de otimizar a aplicação do orçamento regionalizado, além de monitorar e avaliar os programas voltados para o desenvolvimento regional contidos no PPDR e no PPA, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e entre os diversos setores da sociedade nele representados. A ideia do governo, ao tornar os CRDs cogestores, foi a de fortalecer a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento.

### **Processo de implantação: descentralizar para democratizar**

Com a conclusão dos estudos que dão base ao processo, passamos para a fase de implantação. Este movimento objetivou a sensibilização, mobilização e articulação de todos os envolvidos com a nova forma de gerir a *res publica*, aprofundando-se a democratização, a desconcentração, a descentralização e recuperando o papel do estado como coordenador, regulador e estimulador do desenvolvimento maranhense.

Essa fase implicou três etapas. A primeira, de sensibilização e mobilização por intermédio de seminários. A segunda, de institucionalização dos CRDs com a escolha de representantes da sociedade civil por intermédio das oficinas municipais. A terceira e última agrega a institucionalização aludida, a ideia dos centros polivalentes e a definição do formato das UARs como agências de desenvolvimento regional (OLIVEIRA FILHO, 2008b).

Assim, formalmente o objetivo da implantação constituiu-se em desenvolver ações básicas e necessárias para iniciar a implantação das UARs, em quatro regiões piloto, e na implementação dos programas governamentais, com vistas ao processo de descentralização das ações do governo estadual.

Nesse processo de implantação houve três preocupações básicas: a) capacitar a equipe técnica responsável; b) sensibilizar os potenciais envolvidos,

primeiro componente básico para a implantação do processo de regionalização e descentralização da gestão pública estadual e da instalação dos CRDs; e c) criar condições para a instalação das UARs. Com esse pano de fundo, foi colocada em prática a realização dos seminários de descentralização e desenvolvimento regional em outubro de 2008.

O primeiro desses seminários foi o de nivelamento destinado aos colaboradores da regionalização, envolvendo a comissão técnica, os facilitadores das oficinas regionais, assim como articuladores localizados nas sedes das regiões. A condução geral, bem como as reuniões de grupos de trabalho, foi orientada pela comissão técnica. Dessas ações, resultou uma versão preliminar do manual de orientação para a capacitação de conselheiros e a instalação dos CRDs.

O segundo foi destinado aos membros da administração pública direta e indireta. De natureza informativa, expositiva e de troca de informações, consistiu em proporcionar aos participantes uma melhor compreensão dos propósitos, princípios, fundamentos, objetivos, competências, atribuições e funções, bem como convalidar consensos de descentralização da gestão pública. O público proporcionou perguntas e intervenções pertinentes.

É preciso compreender que o Maranhão não realiza novos concursos públicos para as áreas-meio há quase duas décadas, portanto a maioria massiva dos servidores que participaram do seminário era formada por pessoas vindas de administrações anteriores, algumas com vinculações familiares ao grupo político dominante; tínhamos ainda pessoas aposentadas exercendo cargos comissionados ou pessoas indicadas politicamente exercendo cargos de confiança. Isso, no médio e no longo prazos, provavelmente comprometeria a continuidade do processo de regionalização, e no curto prazo criava adesões superficiais ou *pro forma*.

Existe uma preferência, que se reproduz ao longo dos anos, por realizar concursos públicos apenas para a educação (professores) e segurança (policiais), ou seja, focados nas áreas-fim. Entretanto, nas áreas-meio adota-se uma política de pessoal baseada no compadrio, cargos de confiança e comissionados, fragilizando com isso qualquer mudança mais profunda no aparelho estatal.

O terceiro foi voltado para representantes da sociedade civil, empresariado, universidades e outros parceiros, também visando possibilitar melhor compreensão do processo, bem como construir consensos. O processo de articulação envolveu praticamente as mesmas entidades que participaram das oficinas precursoras, quase todas sediadas no interior. O número de entidades foi pequeno, posto que boa parte não tivesse condições de arcar com o deslocamento para a capital. Isso diminuiu a eficácia e a efetividade do seminário, reduzindo a articulação com a sociedade civil no apoio à regionalização.

O último seminário aconteceria em dezembro de 2008 e iria mobilizar prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, também visando possibilitar melhor compreensão

do processo, bem como convalidar consensos de descentralização da gestão pública, os quais dariam condições para a instalação das UARs. Esse evento foi adiado, ponderando-se que o governador já havia reunido os prefeitos, momento em que foram apresentadas as linhas gerais da regionalização. Desse modo, além de informar, esta etapa da implantação caracterizou-se também por obter subsídios e apoios necessários para a consecução das demais atividades.

Avançando na proposta de descentralização das ações, o governo do estado conseguiu a aprovação da Lei nº 8.894, de 28 de novembro de 2008, que dispõe sobre a criação do CRD.

Houve, então, a deflagração das quatro primeiras regiões piloto: no litoral ocidental (Cururupu), Lençóis Maranhenses (Barreirinhas), Baixo Munim (Rosário) e Carajás (Açailândia). As outras 28 regiões seriam implantadas em seguida. Para tanto, foram realizadas oficinas regionais.

As oficinas regionais foram realizadas tendo como base os produtos resultantes da etapa de nivelamento, utilizando a metodologia participativa, para estabelecer diretrizes de instalação das UARs e dos CRDs. Envolveram a mobilização e a sensibilização dos sujeitos sociais, mediante a atuação dos facilitadores e articuladores, bem como apoio logístico, com recursos materiais e serviços contratados.

Essas oficinas tiveram como finalidade legitimar, através de um processo democrático, a instalação das UARs e a indicação dos participantes da sociedade civil organizada que irão compor os CRDs. As oficinas municipais foram realizadas, algumas, no final de 2008 e início de 2009. Foram as primeiras oficinas relativas às regiões piloto. Após isso, seriam instaladas as UARs. Para garantir a realização, foram feitas visitas precursoras a cada município constituinte da região com vistas a mapear as condições estruturais e sociais.

O processo de eleição dos conselheiros do CRD seguiu um roteiro básico: i) exposição sumária dos estudos da regionalização; ii) divisão dos participantes em grupos, onde se discutiu o perfil do candidato a representante e os critérios para a sua escolha; iii) indicação pelo grupo de dois membros para serem candidatos; iv) plenária; v) votação e o resultado. Fez-se a proclamação do resultado pelo prefeito do município, ou então por uma autoridade presente. Os candidatos eleitos pelo grupo constituiriam o colegiado municipal de representantes do CRD.

Após a realização das quatro regiões piloto, as demais, seriam divididas em oito regiões mediais e vinte regiões finais. De tal modo, as regiões piloto teriam implantados seus conselhos até o final de abril, as mediais terminariam a implantação até final de setembro, e as finais teriam implantados seus conselhos até o final de dezembro de 2009. No estágio de então, meados do primeiro semestre de 2009, processavam-se, ao lado da implantação da descentralização, medidas relacionadas a ela que valorizavam o processo.

Assim, o governo houve por bem definir 12 pontos relevantes entre suas ações, chamadas *ações estratégicas*. Como o PPA deve cuidar de uma

abrangência total das ações do governo, foram eleitos alguns itens que seriam considerados como mais relevantes entre as ações, de tal modo que poderiam ser efetivos durante o período de governo. O documento que consubstanciava esta ideia tomou o título de “Agenda 2010”.

Uma das ações estratégicas previstas foi a *descentralização da gestão pública*, cujo conteúdo é: aproximar o governo do cidadão, mediante a criação de uma nova estrutura de governança composta de CRDs e escritórios de planejamento e administração regional (FILHO *et alii*, 2009). Caracterizada a regionalização e descentralização como uma das 12 ações estratégicas e, mais ainda, como a primeira, percebe-se que se tratava de assunto da mais alta prioridade no governo de Jackson Lago, e que seria tratada com a maior atenção possível.

Era também pretensão que houvesse sintonia na instalação dos conselhos já referidos, com a instalação dos chamados *centros polivalentes* – são centros projetados e em preparo de implantação pelo projeto Alma Digital. O conceito básico era o uso de tecnologias da informação e comunicação em apoio aos CRDs, UARs e outros projetos governamentais.

As UARs, que em primeiro formato tinham sido desenhadas como unidades da administração direta justamente com o receio de que sua aceitação seria mais fácil do que a proposta de uma unidade descentralizada, posteriormente foi redefinida como agência que, inicialmente, teve a sigla de Adema, agência de desenvolvimento do Maranhão. A denominação da agência evoluiu para outra mais chamativa, a denominação de Desenvolve, com suas ramificações regionais, as quais teriam acrescentada a denominação da região.

Seu formato estrutural seria simplificado em dois tipos: a) cinco coordenadores setoriais de políticas públicas; e b) quatro coordenadores setoriais de políticas públicas. Teríamos ainda assessores polivalentes e auxiliares técnicos e administrativos, contribuindo mutuamente, interativamente, e obtendo, assim, um efeito sinérgico de suas ações.

Entre as atribuições previstas, podemos citar: a) planejar e acompanhar atividades relacionadas com a elaboração de estudos voltados para a descentralização; b) propor e incentivar ações que visem a descentralização e a desconcentração do governo do estado; c) promover a articulação e a integração institucionais dos diferentes órgãos e entidades do estado que atuam na região; d) articular-se com as secretarias de estado e vinculadas identificando problemas e buscando soluções para a efetiva descentralização, entre outras.

Apesar das especificações da agência Desenvolve terem sido desenhadas, a conjuntura por que passavam o Maranhão, o Brasil e o mundo, quanto à crise econômica, recomendou, por cautela, que não fosse feita a implantação da agência naquele momento. Transpareceria incongruência a criação de cargos quando estavam ocorrendo cortes em verbas nos setores. Então, a implantação viria quando o panorama mundial, nacional e estadual não apresentasse mais tais problemas.

Entretanto, nota-se que a maior preocupação era com a disputa interna que a criação dos novos cargos geraria e a dificuldade de preenchê-los com base em critérios preferencialmente técnicos. Na experiência de regionalização anterior, já citada no início deste artigo, ocorreu o loteamento com base em critérios preferencialmente políticos, tornando inócuo o projeto, tanto pelo personalismo dos dirigentes que assumiram as gerências regionais quanto pela ausência de real democratização e transferência de poder sobre os recursos.

O trabalho da descentralização prosseguiria da seguinte forma. Em termos de CRDs, o cronograma previa três fases básicas de implantação. A primeira, com a implantação nas quatro regiões piloto já referidas até abril de 2009. A segunda etapa, com mais oito CRDs, compõe a fase medial, indo até setembro de 2009. Finalmente, a fase final compreenderia as 20 regiões restantes, até o final de 2009.

Em paralelo, ocorreria a implantação dos centros polivalentes do Alma Digital com as mesmas três fases, ou seja, para quatro, oito e 20 regiões sucessivamente. As atividades subsequentes, tanto dos CRDs como dos centros polivalentes, se entrelaçariam. Os demais projetos governamentais se somariam paulatinamente. De certa forma, esse paralelismo dividiu a equipe em duas frentes, fragmentando o trabalho e reduzindo a velocidade pretendida para a implantação da regionalização.

Um processo de tal magnitude em face de uma estrutura política e administrativa arcaica não poderia ser pacífico. Enfrentou dissensos concretos. Um problema central foi o da sustentabilidade financeira, humana e infraestrutural do processo. Em geral, os recursos empregados para sua implementação advinham de diversos órgãos governamentais que disponibilizaram técnicos para integrar a comissão técnica já aludida, sem dedicação exclusiva, como demandava tal empreendimento, como também cediam temporariamente suas estruturas.

Apesar de considerada uma prioridade absoluta pelo governo com o avançar das oficinas, estudos e viagens para sua concretização, houve um progressivo esvaziamento da sustentabilidade financeira isso ocorreu em uma conjuntura de auge da crise econômica de 2008, a qual justificou, em parte, a redução no ritmo de investimentos para a consolidação do projeto.

Secundariamente, ocorreu um evolutivo dissenso interno no governo, com cada setor fazendo sua própria regionalização ou dando seu próprio entendimento sobre a mesma. Assim, algumas secretarias de estado mantinham configuração diferente da regionalização instituída e posicionamento alheado em relação aos movimentos do processo de descentralização. Por outro lado, a compreensão da cúpula e das lideranças políticas governamentais era que descentralizar significava transferir recursos para os municípios ou realizar encontros de interlocução direta entre o governador e a sociedade.

Como o governo era formado por uma frente ampla, essas divergências seriam no mínimo previsíveis. A regionalização sinalizava para uma política de estado, mais permanente. Os dissensos refletiam perspectivas que se caracterizavam como políticas de governo, efêmeras ou trabalhando sob o fogo da próxima conjuntura eleitoral.

Observamos que a descentralização foi muito mais uma desconcentração, isto é, transferência de atividades e recursos para as regiões e os municípios do que compartilhamento de poder de decisão. Não houve tempo hábil ou vontade política suficiente forte para ir além, sobretudo considerando-se as diferentes forças que compunham a frente ampla de sustentação do governo. Em face disso, consideramos que “a velocidade técnica na implementação do projeto estava em defasagem quanto à velocidade política” (SOUSA, 2011, p. 223).

## Conclusão

O estilo de gestão do governo de então foi caracterizado pela busca de diálogo direto com a sociedade, procurando dar o real valor que lhes deve ser conferido, consciente de que é no território que são geradas as opções realísticas de desenvolvimento, assim como são elas que contribuem para o aperfeiçoamento e as ações de implantação dos planos, programas e ações governamentais.

Essa iniciativa, no entanto, é de grande complexidade e ousadia, porque está lastreada, em sua raiz, pelos resultados ineficazes em matéria de gestão das políticas públicas e dos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, obtidos pelas administrações anteriores, as quais confundiam desconcentração com descentralização. Buscavam apenas uma redução das centralidades, quando deviam estabelecer real compartilhamento de poder sobre o fundo público.

É nesse contexto que foi iniciado o processo de criação das 32 novas regiões de planejamento. Para tanto, foram realizadas oficinas com participação popular em maio e dezembro de 2007, tendo como finalidade correlacionar os programas de governo, constantes do PPA 2008-11, e as aspirações regionais identificadas. O produto desse trabalho foi gerar os subsídios indispensáveis para a elaboração dos PPDR, relativos às novas regiões de planejamento, instrumento operacional das UARs.

Logo após, foi criada a comissão técnica para implantação das regiões de planejamento, formada por equipe multidisciplinar das secretarias de estado e vinculada à Seplan, bem como de entidades como o Banco do Brasil e o Sebrae. Essa comissão trabalhou no primeiro semestre de 2008, na produção dos instrumentos para implementação das regiões de planejamento, quais sejam: consolidação do PPDR; CRD; UARs ou agências de desenvolvimento; levantamento dos recursos humanos e da infraestrutura do estado disponível

nas regiões; diagnóstico do potencial econômico das regiões; e a proposta de articulação regional. Passou, então, no segundo semestre de 2008, a desenvolver o primeiro passo da implantação, qual seja, a sensibilização dos atores e da comunidade em geral por intermédio de seminários. Também, ao final de 2008, começou a realizar as oficinas municipais nas quais foram eleitos os representantes das comunidades nos municípios das regiões piloto. Essa atividade se estendeu para o início de 2009. Nessa fase, houve uma interrupção do processo por conta de problemas políticos.

A regionalização e a descentralização do estado do Maranhão, dentro dos moldes delineados pelo governo Jackson Lago, teve, verdadeiramente, a intenção de aproximar o governo da população, do povo, do cidadão. Tratou-se de verdadeira construção social, em que não se sabia exatamente as rotas para chegar à conformação final. O alvo e o rumo se conhecem, mas a rota específica não. A construção dos passos é feita por etapas, embora o delineamento geral seja previamente vislumbrado. Até então, esse tipo de encaminhamento ou metodologia de ação deu certo. Aos poucos, os próprios CRDs iriam traçar seus rumos.

Entre os desafios que a regionalização/descentralização enfrentou para se desenvolver estavam: a ausência de burocracia profissional devido à falta de concursos públicos que contribuíssem para a renovação dos quadros governamentais; a não dedicação exclusiva dos membros da comissão técnica, envolvidos em outras atividades ou sem liberação dos órgãos de origem por amarrações burocráticas; as necessidades estruturais e financeiras demandadas pelo projeto que não foram plenamente atendidas, não por ausência de recursos, mas pelos dissensos políticos internos; a concorrência com diferentes concepções e interpretações sobre a regionalização, apesar de termos conseguido incorporar algumas delas ao projeto; e o descompasso entre a velocidade técnica e a velocidade política.

As perturbações no percurso da implantação decorrentes de problemas políticos redundaram na interrupção de todo o processo. Cremos que a reversibilidade do processo existe neste momento. Porém, na medida em que as sementes plantadas germinarem e mais sujeitos sociais sejam envolvidos, o processo se tornará quase irreversível. Contudo, o que temos percebido é que formalmente a regionalização permanece, mas o processo de implementação foi abandonado.

É preciso entender, no entanto, que aquela prática era um prelúdio à transferência de poder de decisão aos CRDs sobre recursos públicos, já regionalizados no orçamento. Ora, continuá-la sem o projeto de descentralização e regionalização que o respaldava e completaria seu sentido, a real democratização do estado redundará no fortalecimento dos clientelismos políticos e na manutenção do *status quo*.



O caminho para a evolução de processos administrativos mais amadurecidos é inexorável. Existem percalços de diversas naturezas, porém cabe aos que compreendem melhor os processos evolutivos (estudiosos, pesquisadores, técnicos) insistir de uma forma ou de outra nesse caminho, quer ampliando a aculturação desses valores, quer usando brechas de oportunidades para dar mais passos nessa evolução.

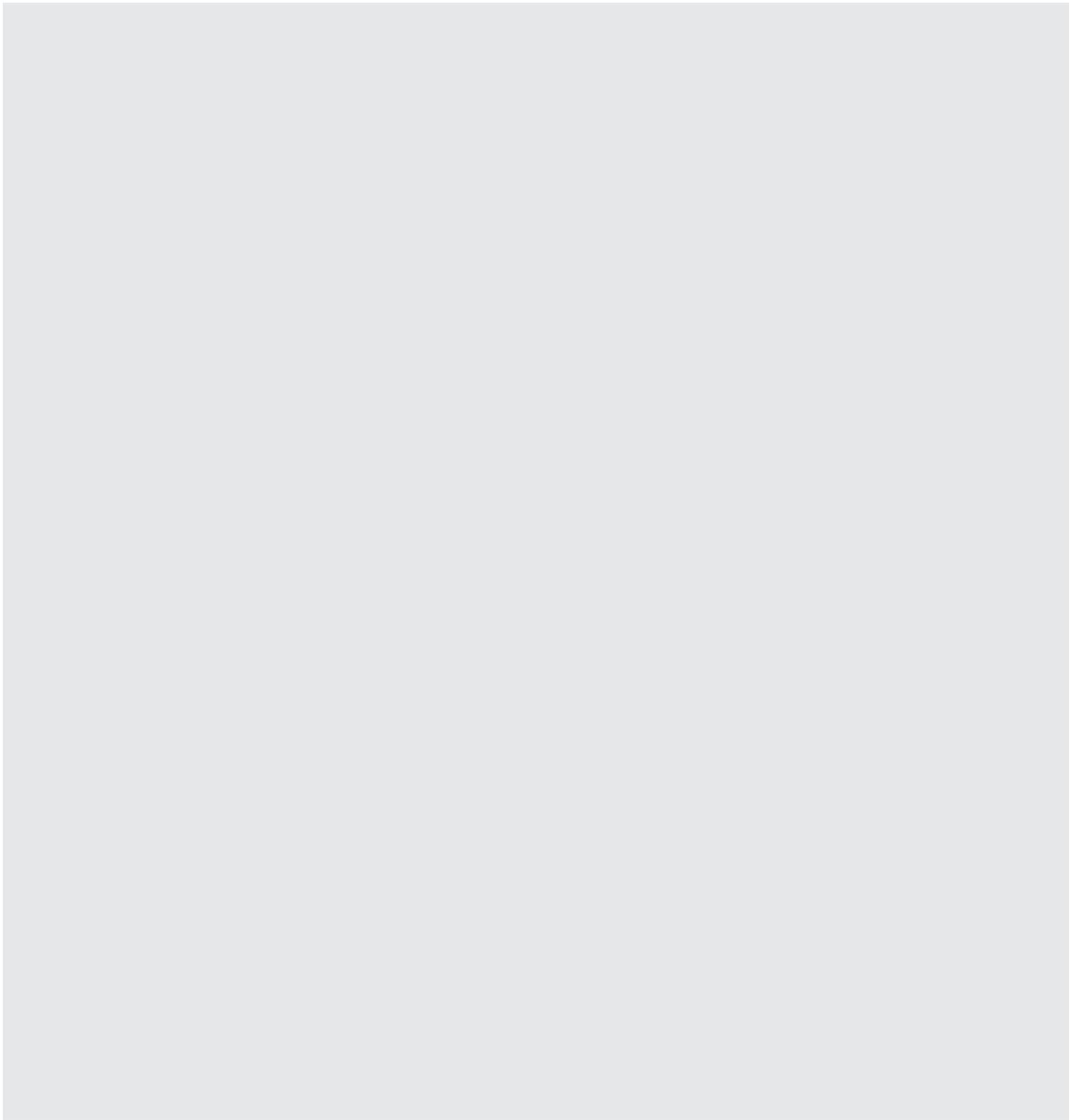
§

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Revistando a questão regional”. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 1, nº 1, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
- BORROMEU, Carlos (coord.). *Levantamento da infraestrutura do governo do estado nas 32 regiões de planejamento*. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 6).
- BRASIL. Decreto-lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 fev. 1967, retificado no D.O.U. de 17 jul. 1967.
- FILHO, Francisco Flávio Farias; MARTINS, Marco Aurélio; SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira (coords.). “Agenda 2010 – Maranhão democrático e solidário”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- FRIEDMAN, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University, 1987.
- LAGO, Jackson. “Diretrizes do plano de governo”. São Luís: Frente de Libertação do Maranhão, 2006.
- LOPES, Paulo Roberto Moreira (coord.). “Relatório técnico – implantação do conselho regional de desenvolvimento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 3).
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. “Avaliação preliminar da reforma aparelho do estado do Maranhão”. *Revista de Administração Pública*, v. 33, nº 1, Rio de Janeiro, jan.-fev. 1999, pp. 157-63.
- MARANHÃO. Lei nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a reforma e reorganização administrativa do estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 29 dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação de regiões para o planejamento, e dá outras providências. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 21 nov. 2007a.
- \_\_\_\_\_. Comissão de Transição Governamental. “Análise situacional com cenários para implementação da diretriz governamental: desenvolvimento regional”. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. “Plano de metas: um Maranhão democrático e solidário”. São Luís: Seplan, 2007c.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. “Orientação estratégica de governo: desenvolvimento democrático e solidário para um Maranhão grande”. São Luís: Seplan, 2007d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. “Regiões de planejamento do estado do Maranhão”. São Luís: Seplan, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.894, de 28 de novembro de 2008. Dispõe sobre a criação do conselho regional de desenvolvimento – CRD. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 28 nov. 2008b.
- OLIVEIRA FILHO, José (coord.). “Plano popular de desenvolvimento regional do estado do Maranhão – PPDR”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008a (Estudos de Regionalização, nº 7).
- \_\_\_\_\_. “Implantação e implementação das regiões de planejamento do estado do Maranhão: projeto de sensibilização, articulação e mobilização”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008b (Estudos de Regionalização, nº 9).
- \_\_\_\_\_. LOPES, Paulo Roberto Moreira. “Unidade administrativa regional”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 10).
- PASSOS, Junia Maria Sanches Silva (coord.). “Levantamento dos recursos humanos do governo do estado nas 32 regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008a (Estudos de Regionalização, nº 5).
- \_\_\_\_\_. “Mapeamento do capital social nas 32 regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008b (Estudos de Regionalização, nº 8).
- PIRES, Anita Maria Silveira. “Relatório técnico de capacitação da oficina preparatória da implantação das regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008. (Estudos de Regionalização, nº 2).
- REIS, José Lúcio Campos Reis (coord.). “Potencialidades econômicas do estado do Maranhão”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 4).
- REZEK, Francisco. “Memorial”. *Jornal Pequeno*, São Luís, 15 dez. 2008.
- SOUSA, Jhonatan U. P.; TSUJI, Tetsuo. “Relatório técnico da oficina preparatória da implantação das regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008. (Estudos de Regionalização, nº 1).
- SOUSA, Jhonatan U. P. “Descentralização e desenvolvimento: relatório do seminário descentralização e desenvolvimento: experiências de descentralização administrativa no Brasil e na América Latina”. São Luís: EFG-MA, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Desafios ao desenvolvimento do Maranhão no âmbito do planejamento público recente (2007-2009)”. *Cadernos de Pesquisa*, v. 17, nº 1, São Luís, jan.-abr. 2010, pp. 65-76.
- \_\_\_\_\_. “Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias”. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 2, nº 37, Brasília, jul./dez. 2011, pp. 185-230.
- \_\_\_\_\_. LIMA, Francisca das Chagas Silva. “Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente”. *Fineduca*, v. 1, nº 1, Porto Alegre, 2011, pp. 1-19.
- TSUJI, Tetsuo. “Cenários do Maranhão para o ano de 2007”. São Luís: Edufma, 1993.
- \_\_\_\_\_. “Aspirações da sociedade no Maranhão nas dezenove regiões do estado em 2007”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2007.
- \_\_\_\_\_. “O que o Maranhão quer ser quando for grande: estratégias de desenvolvimento, cenário futuro e visão de futuro”. São Luís: Imesc, 2008.

Recebido em 30/8/2012  
e aceito em 6/3/2013





Arthur Batista de Sousa |  
Carmem Aparecida Feijó |

## Regime de metas de inflação, bancos públicos e a coordenação de política monetária: lições da experiência brasileira recente à luz do debate estruturalistas x monetaristas\*

### RESUMO

Fazendo referência ao antigo debate entre monetaristas e estruturalistas, o objetivo deste artigo é discutir em que medida as políticas de combate à inflação e de desembolso do BNDES nos anos 2000 estiveram coordenadas. Nesse sentido, analisamos a questão da coordenação de políticas – monetária, fiscal, creditícia – à luz de objetivos de curto e de longo período. Colocamos as seguintes questões: a) como entender o papel dos bancos públicos, atuando sobre o lado da oferta, contribuindo para o combate à inflação em longo prazo, e b) como conciliar no curto prazo um possível conflito de objetivos entre as políticas monetária e creditícia considerando a atuação do Banco Central e dos bancos públicos (sobretudo o BNDES)? Concluimos que um arcabouço teórico que desconside os efeitos das políticas econômicas de curto prazo na estrutura de oferta em longo prazo, como é o caso do Regime de Metas de Inflação, pode comprometer o potencial de crescimento da economia. Do ponto de vista empírico, constatamos que o desempenho da política econômica brasileira nos anos 2000 apresentou momentos de maior e de menor coordenação entre a atuação do Banco Central e do BNDES.

### Palavras-chave

Inflação, crescimento, coordenação de política econômica.

### ABSTRACT

*In making reference to the age-old debate between monetarists and followers of structuralism this article seeks to uncover to what extent policies aimed at controlling inflation and disbursements by the BNDES (federal development bank) since the year 2000 have been coordinated. To this end we have analyzed the issue of policy coordination – monetary, fiscal, credit – in light of short and long-term goals. We ask the following questions: a) how can we understand the role of the state-controlled banks, on the supply side, in contributing to fighting inflation over the long-term, and b) how can we reconcile, in the short-term, the conflict that may manifest itself between monetary and credit policy goals in terms of the activities of the Central Bank and those of the state-controlled banks (above all the BNDES)? Our conclusion suggests that a theoretical framework that ignores the effects of short-term economic policies on the supply structure over the long-term, as in the case of an Inflation Targeting System, may well jeopardize the economy's potential for growth. From an empirical perspective, we conclude that the performance of Brazil's economic policy since the year 2000 has produced moments of greater and moments of lesser coordination between the activities of the Central Bank and those of the BNDES.*

### Keywords

*Inflation, growth, economic policy coordination.*

\*Agradecemos os pertinentes comentários do parecerista anônimo, que, como de praxe, está isento de imperfeições que porventura persistam no texto.

## Introdução

O dilema sobre como promover o desenvolvimento econômico e manter a inflação sob controle é recorrente na literatura econômica brasileira. Boianovsky (2012), por exemplo, recupera de forma extensa o importante debate entre as correntes estruturalista-cepalina e a monetarista nos anos 1950 e 1960<sup>1</sup> sobre inflação e crescimento na América Latina, envolvendo de forma ativa no Brasil economistas influentes como Celso Furtado, Mario Henrique Simonsen, Roberto Campos, entre outros<sup>2</sup>. Mais recentemente, com o advento do cenário de recessão mundial, a questão ressurgiu na imprensa brasileira e nos meios de comunicação acadêmicos<sup>3</sup>, colocando em campos potencialmente opostos a atuação dos bancos públicos de desenvolvimento, em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e o Banco Central do Brasil, responsável pela manutenção do Regime de Metas de Inflação.

Este artigo parte do princípio de que momentos de forte crise econômica estimulam a reflexão e permitem avanços tanto na teoria econômica como na gestão das políticas macroeconômicas. Neste sentido, a atual crise pode ser entendida também como uma oportunidade para se questionar os pressupostos do que se convencionou chamar na literatura econômica moderna de ‘Novo Consenso Macroeconômico’. Esse consenso representa um núcleo central de proposições de políticas macroeconômicas com grande aceitação pelo *mainstream*. Mais especificamente, em se tratando da política monetária, a condução desta deveria ser pautada no Regime de Metas de Inflação (RMI) atrelado à ideia de um Banco Central independente, pois duas das premissas básicas do RMI são a da neutralidade da moeda no longo prazo e que a estabilidade macroeconômica é condição necessária e suficiente para o crescimento econômico.

Esta linha de raciocínio assume que trajetórias de crescimento são únicas e neste sentido o arcabouço teórico do RMI deve funcionar, sempre que seus pressupostos teóricos sejam observados. Porém, cabem algumas perguntas. Até que ponto as medidas de política econômica propostas por esse arcabouço geram os resultados esperados em todos os países? A economia brasileira apresenta as condições para que tais pressupostos se verifiquem? E, por fim, a sua efetiva implementação ocorre de forma coordenada entre os diversos atores responsáveis pela execução das políticas econômicas?

No referido debate dos anos 1950 e 1960, essas questões, em larga medida, estavam colocadas, dado que os estruturalistas-cepalinos diagnosticavam

1. O autor lembra que “In January 1963 eighty economists attended an international conference on “Inflation and Growth in Latin America” held in Rio... The conference volume, edited by Werner Baer and Isaac Kerstenetzky (1964), has been regarded as the climax of a decade of intense debate between ‘structuralists’ and ‘monetarists’ about the interpretation of chronic inflation in some Latin American countries (especially Argentina, Brazil and Chile) and the design of proper stabilization policies...” (2012, p. 1).

2. Boianovsky observa que os adjetivos ‘monetarista’ e ‘estruturalista’ foram introduzidos por Roberto Campos em um importante *survey* do debate no início dos anos 1960. Segundo o autor, foi ele também quem cunhou as expressões ‘monetarismo’ e ‘estruturalismo’, antes da controvérsia entre monetaristas e keynesianos que dominou o debate na Europa e nos Estados Unidos no final dos anos 1960.

3. Ver, por exemplo, Sicsú et alii (2005), Puga e Borça Jr. (2011), entre outros.

a inflação crônica a partir de especificidades do processo de desenvolvimento latino-americano. Assim, para a corrente estruturalista, a inflação na América Latina seria o resultado do processo de industrialização via substituição de importação, permitindo ao setor industrial reter parte dos ganhos de produtividade. Esse processo gerava um crescimento desequilibrado entre a estrutura da oferta e o padrão de demanda, com a oferta inelástica e preços rígidos à queda e a composição da demanda se alterando com a mudança dos preços relativos. Mudanças nos preços relativos se transformariam em inflação devido aos 'mecanismos de propagação', ou seja, a habilidade de alguns agentes de manter ou ampliar sua participação na Renda Nacional. Assim, a inflação era vista como o resultado de um conflito social, no qual alguns agentes teriam como melhor defender sua renda no contexto de mudança nos preços relativos do que outros. A solução para o combate à inflação crônica passaria pela superação dos 'gargalos' da oferta, que implicaria aprofundar o processo de industrialização e reduzir o componente importado da demanda agregada. A moeda, nesse contexto, era vista como endógena ao processo inflacionário, não podendo, portanto, ser a causa do mesmo. A corrente monetarista, por sua vez, interpretava a inflação como consequência do excesso de oferta de moeda, associada a déficits fiscais, que provocariam um excesso de demanda em relação à capacidade de oferta. Essa corrente valoriza assim o argumento de que o importante seria observar níveis de demanda agregada compatíveis com os da oferta agregada, e o controle da oferta de moeda seria a chave para conter excessos de demanda.

O objetivo deste artigo é apresentar evidências de que o cenário de recessão mundial parece estar oferecendo uma oportunidade interessante para que os gestores de política econômica no Brasil possam inserir mecanismos de combate à inflação visando o longo prazo, associados a medidas de cunho mais estruturalista-desenvolvimentista, ou seja, visando a superação de gargalos ainda presentes na estrutura produtiva brasileira. Porém, à luz do debate contemporâneo de combate à inflação, a questão da coordenação de políticas – monetária, fiscal, creditícia – visando a maior eficiência de instrumentos de política econômica deve ser enfrentada. O enfoque que propomos desenvolver neste trabalho, e que é novo no debate atual, diz respeito à questão da coordenação de instrumentos dentro da política monetária, incluindo aqui uma política pública de crédito. Esta abordagem se torna relevante quando se considera a presença de bancos públicos como integrantes do sistema financeiro doméstico, cumprindo funções específicas não cobertas pelo sistema financeiro privado. Assim, colocamos as seguintes questões: a) como entender o papel dos bancos públicos, atuando sobre o lado da oferta, contribuindo para o combate à inflação em longo prazo, e b) como conciliar no curto prazo um possível conflito de objetivos entre as políticas monetária e creditícia, considerando a atuação do Banco Central e dos bancos públicos (sobretudo o BNDES)?

Adianta-se que a economia brasileira apresenta tanto restrições de ordem estrutural, pelo lado da oferta, como descompassos e pressões, pelo lado da demanda. Como consequência, um arcabouço teórico que desconsidere os efeitos das políticas econômicas de curto prazo na estrutura de oferta em longo prazo, como é o caso do RMI, pode comprometer o potencial de crescimento da economia. Nesse sentido, ao se incorporar o papel dos bancos públicos como agentes ativos em políticas estruturantes anti-inflacionárias, pode-se enriquecer a discussão sobre instrumentos de combate à inflação para além do RMI, que propõe utilizar somente a taxa de juros para controlar a demanda agregada. Ou seja, este trabalho sugere que o RMI pode não ser a melhor alternativa ou a única quando se assume que as pressões inflacionárias podem advir não apenas da demanda muito aquecida, mas também dos choques de oferta que podem ter seus efeitos prolongados na economia se a estrutura produtiva apresenta gargalos estruturais<sup>4</sup>. Todavia, o que se observa é que, ao se inserir a política de crédito dos bancos públicos como instrumento auxiliar no combate à inflação, surge um problema de coordenação dentro da política monetária, tendo em vista a característica curto-prazista do RMI. Com isso, percebe-se a relevância do tema, tendo em vista ser a política monetária um dos principais instrumentos de intervenção do governo na economia e a não correção/minimização de uma possível problemática de coordenação entre seus agentes, podendo conduzir a economia a resultados insatisfatórios em nível de crescimento com estabilidade de forma estrutural.

Para discutir o problema de coordenação entre instrumentos da política monetária, entendida aqui como política de juros e de crédito, este trabalho está estruturado em mais quatro seções: a segunda apresenta de forma resumida o debate sobre as causas da inflação, considerando as vertentes monetaristas e keynesianas. Na terceira seção, discutem-se os fundamentos do RMI, destacando possíveis limitações para o crescimento em longo prazo e o papel dos bancos públicos. A quarta seção apresenta uma análise empírica para os anos 2000 na economia brasileira, discutindo a questão da coordenação de objetivos da política monetária com a atuação do BNDES na década. Segue uma metodologia simples de comparar a atuação do Banco Central do Brasil com os desembolsos do BNDES. A última seção apresenta as conclusões.

4. Para uma discussão crítica sobre o RMI, ver, por exemplo, Oreiro et alii, 2009.

5. Utiliza-se o termo heterodoxo para agregar escolas como a estruturalista, novo-keynesiana e pós-keynesiana, que não adotam as premissas da abordagem convencional sobre a questão inflacionária.

## 2. Inflação: interpretações sobre suas causas na literatura econômica

O processo inflacionário, em grande medida, pode ser compreendido à luz de duas interpretações sobre suas causas: uma mais convencional, que entende o processo inflacionário como um problema de demanda (*demand-pull*), e uma menos convencional, que chamaremos de heterodoxa<sup>5</sup>, que entende o processo

inflacionário como um problema também de restrição de oferta e, portanto, assume que, na maioria dos casos, a razão principal da inflação pode ser uma inflação de custos (*cost-push*). Conseqüentemente, cada vertente de interpretação apresenta propostas de políticas de combate à inflação diferentes e em alguns pontos divergentes.

Uma definição genérica identifica o fenômeno da inflação como um processo de aumento generalizado e permanente no nível geral de preços. Este aumento, por sua vez, pode ter várias origens, as quais podem ser divididas em três categorias: inflação expectacional, inflação de demanda e inflação de custos (Carvalho, 2007)<sup>6</sup>. Formalmente, pode-se representar de forma simplificada tais determinantes através da função:

$$\pi_t = \pi^e - \phi(\mu - \mu_n) + \varepsilon$$

onde  $\pi_t$  é a inflação em  $t$ ;  $\pi^e$  é o componente de expectativas sobre a inflação em  $t$ ;  $\phi(\mu - \mu_n)$  é o componente da inflação de demanda com  $\mu - \mu_n$  representando o hiato de pleno emprego, com  $\mu$  sendo a taxa de desemprego e  $\mu_n$  sendo a taxa natural de desemprego e  $\varepsilon$  é o componente de inflação de custos.

A primeira categoria está relacionada com o componente das expectativas, isto é, a capacidade dos agentes econômicos de influenciar o valor da taxa de inflação hoje ( $t$ ) através dos valores passados e/ou futuros da mesma variável. Na hipótese de a taxa de inflação em ( $t$ ) ser afetada por seus valores passados, tem-se a existência de um tipo de inflação conhecido como inflação inercial<sup>7</sup>.

A segunda categoria está relacionada com a ideia de pressões pelo lado da demanda, isto é, com o fato de a economia estar trabalhando em condições de pleno emprego (ou muito próximo), de tal sorte que qualquer elevação no nível de demanda agregada se traduz em aumentos no nível geral de preços. “A inflação de demanda ocorre quando o hiato de [pleno] emprego não é mais positivo. Neste estágio, os aumentos de gastos do governo, de investimento ou de consumo provocam inflação, *cet. par.*” (Sicsú, 2003, p. 126). A terceira categoria está relacionada com as restrições impostas pelo lado da oferta (inflação de custos).

O nível de importância atribuído a cada uma dessas três categorias, e por conseqüência às medidas econômicas propostas para conter a inflação, está no cerne da diferenciação entre uma abordagem mais ortodoxa *vis-à-vis* uma abordagem mais heterodoxa<sup>8</sup>.

## 2.1 Abordagem convencional

A abordagem ortodoxa de identificação das causas e de combate à inflação está pautada na inflação de demanda, ou seja, na identificação de que o hiato do produto<sup>9</sup> é positivo e, dessa forma, qualquer expansão no nível de demanda agregada resultará apenas em aumento do nível geral de preços.

**6.** Conforme apontado por Boianovsky (*op. cit.*), a visão estruturalista da inflação considera em simultâneo a operação de fatores de oferta e de demanda para explicar a alta crônica de preços.

**7.** Inflação inercial refere-se à ideia de memória inflacionária, em que o valor atual é influenciado pelos valores passados e é decorrente de mecanismos de indexação.

**8.** Para um contraponto entre o novo consenso macroeconômico e a crítica heterodoxa à questão da inflação e de instrumentos para seu combate, ver, por exemplo, no primeiro caso, *short notes* publicados na *The American Economic Review*, de Blanchard (1997), Blinder (1997), Taylor (1997), e no segundo caso Amadeu (1998), Lavoie (2006), Missio e Oreiro (2008), entre outros.

**9.** O hiato do produto é uma relação macroeconômica entre o produto efetivo e o produto potencial:  $(Y - Y^p)$ , onde  $Y$  é o produto efetivo e  $Y^p$  é o produto potencial.

Essa pressão na demanda agregada, por sua vez, pode ocorrer devido a diversos fatores como o aumento dos gastos de consumo, de investimento, do governo ou através da expansão dos meios de pagamentos que, por fim, sanciona e reflete estes aumentos. A explicação para o fenômeno monetário da inflação é a seguinte: um aumento na oferta de moeda gera, como primeiro impacto, um encaixe excedente nas empresas e nos demais agentes econômicos que, de posse desse encaixe excedente, aumentarão seus dispêndios. O aumento da despesa provocará igual incremento do produto nominal. Assumindo-se que o nível de produção é inelástico, pois a economia encontra-se em pleno emprego, o efeito do choque monetário, *ceteris paribus*, será o aumento no nível geral de preços. “Quanto maior o fluxo monetário ou menor o volume de mercadorias e serviços, mais altos os preços. E vice-versa”<sup>10</sup>.

Seguindo esse diagnóstico, políticas macroeconômicas convencionais devem ser guiadas com o objetivo de contenção da demanda agregada, principalmente através da redução dos gastos do governo e da redução da oferta monetária e do crédito.

## 2.2 Abordagem heterodoxa

Para essa corrente, o processo inflacionário é originário, principalmente, das idiosincrasias e restrições das estruturas produtivas das economias, em particular nas em desenvolvimento, advindo pelo lado da oferta (inflação de custos). Os determinantes da inflação de custos são: (i) inflação de salários; (ii) de grau de monopólio; (iii) de retornos decrescentes; (iv) importada; (v) de choques e (vi) de impostos<sup>11</sup>.

A inflação de salários está ligada aos efeitos dos aumentos dos salários nominais *vis-à-vis* ao aumento da produtividade dos trabalhadores sobre os custos e, assim, sobre os preços finais dos bens/serviços. A magnitude de cada um desses aumentos determinará os possíveis repasses por parte das empresas. Os aumentos salariais são obtidos nas negociações entre trabalhadores e empresários e dependem, portanto, da mobilização política de ambas as partes. A produtividade, por sua vez, é determinada em grande medida por políticas governamentais de capacitação da força de trabalho e pelo desenvolvimento tecnológico. A inflação de salário é mais fácil de ocorrer e se propagar pela economia conforme esta se aproxima do pleno emprego<sup>12</sup>.

A inflação de grau de monopólio (ou de preços administrados) está ligada à capacidade das empresas de aumentar unilateralmente seus preços ao perceberem uma elasticidade dos mercados favorável à elevação de suas margens de lucros através de um incremento nos preços. O potencial da inflação de grau de monopólio depende diretamente do grau de monopólio da economia e da influência do *mark-up* das empresas.

A inflação de retornos decrescentes ocorre quando as firmas passam

10. Gudín (1968, p. 122).

11. A classificação apresentada está baseada em Davidson (1994, caps. 9 e 12), Lavoie (1992, cap. 7) e Minsky (1986, cap. 11).

12. Quando o hiato de emprego é reduzido, fica mais fácil para os trabalhadores individualmente ou coletivamente obterem tais ganhos e mais fácil para os empresários repassarem essa elevação de custos aos preços. Sendo assim, esse tipo de inflação tende a se tornar mais perigoso quando o hiato de emprego diminui (Sicsú, 2003, p. 22).

### 3. Regime de Metas de Inflação e a presença de bancos públicos: é possível conciliar objetivos?

A atual forma de condução da política monetária pelos bancos centrais tem como base teórica o RMI. Nesta seção, apresentamos os pressupostos do RMI, explicitando os efeitos do uso do principal instrumento à disposição dos bancos centrais, a taxa de juros, tanto no curto como no longo prazo. Esta apresentação será seguida por uma discussão sobre o papel dos bancos públicos atuando como agentes auxiliares no controle inflacionário.

#### 3.1 Regime de Metas de Inflação

O RMI é uma sistemática como diretriz para a política monetária que se caracteriza pelo anúncio prévio de uma meta quantitativa para a taxa de inflação dos períodos subsequentes, com a finalidade de servir de principal guia para a formação de expectativas para a inflação. A literatura econômica sobre o tema aponta duas abordagens para o RMI: um regime de metas mais flexível e um mais estrito. A diferença entre ambos reside no fato de que, no regime flexível (*flexible inflation targeting*), o objetivo de estabilização dos preços pode ser acompanhado do objetivo de estabilização do produto, desde que a estabilidade dos preços não seja violada; enquanto no regime estrito (*strict inflation targeting*) o único e exclusivo objetivo é a estabilidade dos preços.

Tanto na abordagem estrita como na abordagem flexível, as premissas básicas que definem o regime são: neutralidade da moeda no longo prazo; existência de um viés inflacionário (*inflationary bias*) e inconsistência temporal de políticas econômicas. Definem-se estas premissas teóricas para depois abordar a operacionalização.

#### Neutralidade da moeda

Entende-se por neutralidade da moeda a capacidade da moeda de não afetar variáveis reais da economia. Com a suposição da moeda neutra, vale a dicotomia clássica, ou seja, a moeda só é capaz de afetar o lado nominal da economia sem nenhum impacto no lado real. “The hallmark of classical macroeconomic theory is the separation of real and nominal variables.” (Snowdon, 2005, p. 69).

Neste sentido, ainda que no curto prazo a política monetária possa afetar a economia no seu lado real, no longo prazo, após os ajustes intramercado, a economia tenderia para o pleno emprego e assim qualquer efeito da política monetária se daria sobre variáveis nominais, leia-se inflação. Logo, a política monetária deveria concentrar seus esforços em manter o valor da moeda.

**14.** Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment: não é uma taxa de desemprego medida estatisticamente, e sim deduzida de um modelo teórico, a fim de construir o argumento em favor de políticas não discricionárias, ou seja, a favor de regras.

**Existência de um viés inflacionário (*inflationary bias*)**

A existência do problema do viés inflacionário abarca duas questões, a saber: as preferências dos *policymakers* e o ciclo político, que em última instância estariam ligados às políticas discricionárias (Snowdon, 2005).

A primeira questão seria a existência de uma propensão inerente às autoridades econômicas de implementar políticas econômicas discricionárias na tentativa de manter a taxa de desemprego abaixo da NAIRU<sup>14</sup>. Nesse sentido, haveria uma tendência ou incentivo para as autoridades econômicas reduzirem o desemprego com políticas econômicas inflacionárias, ou seja, uma exploração do *trade-off* intertemporal da curva de Philips, pois estas teriam uma taxa de desconto intertemporal alta e prefeririam um desemprego menor agora com uma taxa de inflação maior no longo prazo.

A segunda questão diz respeito ao ciclo político eleitoral, ou seja, além da característica inerente das autoridades econômicas, existiria a influência das eleições sob o comando da política monetária. Num período próximo das eleições, poderia haver, no caso de uma autoridade monetária subserviente à autoridade fiscal, uma pressão para um nível de desemprego menor (com contrapartida uma inflação maior), tendo em vista o efeito político dessas medidas sobre as possibilidades de sucesso nas eleições. Dessa forma, tem-se que a adoção de uma condução da política monetária através de regras<sup>15</sup> poderia minimizar ou acabar com o viés inflacionário.

**Inconsistência temporal de políticas econômicas**

O problema da inconsistência temporal pode ser entendido como o incentivo das autoridades econômicas em renunciar aos anúncios realizados<sup>16</sup>. Isto implica a adoção de políticas discricionárias motivadas pelo viés inflacionário e que levariam a políticas que não seriam sustentáveis, ou seja, levariam apenas a um nível de inflação maior. Segundo Kyland e Prescott (1977, p. 4): “Doing what is best, given the current situation, results in an excessive level of inflation, but unemployment is no lower than it would be if inflation (possibly deflation or price stability) were at the socially optimal rate”.

Nesse sentido, o RMI possibilita uma restrição da inconsistência temporal ao acabar/minimizar a utilização de políticas discricionárias (viés inflacionário) e dessa forma geraria uma maior credibilidade na política monetária.

***Modus operandi***

O RMI tem na política monetária a política econômica chave para alcançar suas metas e isso é realizado através da taxa de juros, ou seja, a taxa de juros é o instrumento *par excellence* utilizado pela autoridade monetária para controlar preços.

Vale lembrar que esse instrumento é aplicado independentemente da causa para a pressão de alta nos preços e atinge, por meio dos canais de

15. Uma ressalva, entretanto, é necessária, pois todos os regimes de política monetária podem ser considerados como discricionários, sendo a discricção apenas uma questão de grau: “Uma das principais características do regime de metas para a inflação é que essa estrutura não pode ser entendida como um caso de regra rígida. De forma diferente de simples regras políticas, as metas para a inflação permitem ao BCB o uso de modelos de estrutura e decisão em conjunto com todas as informações relevantes para determinar a ação política mais adequada para obter a meta anunciada. Além disso, há a vantagem de que o regime em consideração possibilita o uso de políticas discricionárias sem levar à perda de credibilidade. Ou seja, o regime de metas inflacionárias deve ser entendido como um caso onde há discricção limitada. .De Mendonça (2001, p.1).

16. Como mostra Snowdon (2005, p. 270):

“Suppose a government formulates what it considers to be an optimal policy which is then announced to private agents. If this policy is believed, then in subsequent periods sticking to the announced policy may not remain optimal since, in the new situation, the government finds that it has an incentive to renege or cheat on its previously announced optimal policy. The difference between ex ante and ex post optimality is known as ‘time inconsistency’”.

17. Uma boa referência a esta discussão pode ser encontrada em De Mendonça (2001).

transmissão<sup>17</sup> da política monetária, o nível de demanda agregada e, através dessa, o nível geral de preços da economia. Os canais de transmissão da política monetária se desdobram em cinco: taxa de juros; taxa de câmbio; preço dos ativos; crédito e expectativas – e estão representados no Diagrama 1.

O objetivo do Diagrama 1 é ilustrar os mecanismos de transmissão da política monetária, atuando sempre na demanda agregada, supondo ser essa a única causa da inflação.

Diagrama 1 - Principais mecanismos de transmissão da política monetária



Fonte: Banco Central do Brasil (1999).

Assim, nos cinco canais de transmissão, o efeito da taxa de juros sobre a inflação se dá através da contração da demanda agregada, pois a política monetária exercida no RMI tem no controle da demanda agregada a variável-chave para o controle da inflação<sup>18</sup>. Isso implica dizer que qualquer pressão inflacionária, não importando sua origem, será combatida somente através do controle da demanda.

O corolário desse fato, e de interesse deste trabalho, é que a influência da taxa de juros sobre o controle da inflação via demanda agregada atinge indistintamente tanto os gastos de consumo corrente como os de investimento. Além disso, como visto, a literatura heterodoxa aponta que há muitas causas para a inflação, sendo as pressões sobre preços, em sua grande maioria, geradas por problemas na oferta. Assim, se no curto prazo (estática comparativa) o controle da inflação por meio da taxa de juros pode ser eficaz ao contrair a demanda agregada,

**18.** Exceção feita pelo canal da taxa de câmbio, que, além do efeito através da demanda agregada, possui a via dos preços externos que impactam diretamente na inflação.

independentemente da origem da inflação, quando se considera uma perspectiva de longo prazo (dinâmica intertemporal), o efeito da taxa de juros sobre o agregado do investimento torna-se perverso ao restringir a expansão de capacidade produtiva. Ao fazermos a distinção entre os efeitos sobre gastos correntes e gastos de investimento, assumimos que a moeda não é neutra no longo prazo. Nas palavras de Carvalho (2005, p. 5): “... a política monetária afeta não apenas a produção corrente, mas também as decisões de investimento e, portanto, as possibilidades reais da economia mesmo no longo termo”.

Em economias emergentes, mais sujeitas a choques externos, o RMI pode submeter a economia a taxas de juros altas por longos períodos de tempo, e possivelmente com alta volatilidade, afetando negativamente a formação de expectativas quanto ao comportamento da renda agregada e, portanto, quanto ao retorno esperado de projetos de investimento. Dessa forma, a economia pode registrar um padrão de crescimento tipo *stop and go*, com taxas abaixo de seu potencial e baixa taxa de formação de capital, que é variável decisiva para a superação de restrições estruturais pelo lado da oferta no longo prazo. Tal situação pode ainda ser agravada caso se considere que economias com histórico de alta instabilidade de preços tendem a apresentar um mercado financeiro privado atrofiado e incapaz de fornecer, em volume e condições adequados, recursos para projetos de longa maturação.

### 3.2 Bancos públicos e a questão da coordenação de política monetária

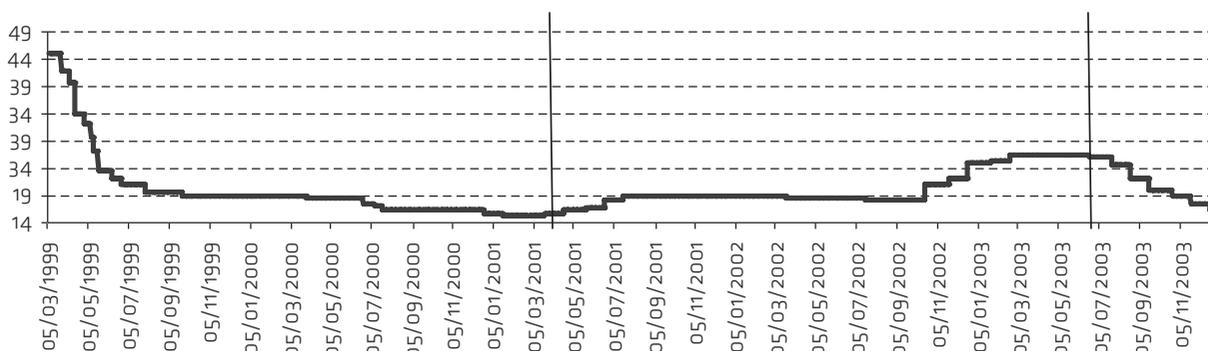
Por outro lado, a presença de bancos públicos fornecendo crédito de longo prazo (subsidiado ou não) para contornar o racionamento de crédito apresenta-se como uma resposta ou pelo menos uma forma de mitigar tal restrição. A racionalidade econômica desses agentes, que não utilizam apenas indicadores financeiros privados como balizador de suas políticas, mas também possuem a característica de ser agentes públicos, permite uma maior flexibilidade em termos de atuação anticíclica<sup>19</sup>. Dito de outra maneira, bancos públicos, por sua natureza, não apresentam a característica de reforçar o ciclo econômico, assim como os bancos privados que adotam posturas alavancadas em expansões e posturas contracionistas em recessões. É nesse sentido que podemos argumentar que, para além de um desempenho que tende a ser mais perene e estável, bancos públicos podem atuar em políticas estruturantes que complementam a atuação do Banco Central no longo prazo.

Se esse for o caso, pode existir a possibilidade de uma falta de convergência de objetivos no curto prazo entre o RMI e a atuação contracíclica dos bancos públicos, ou seja, pode surgir o que convencionaremos chamar de uma problemática de coordenação. Para explicar melhor essa questão, basta lembrar que, na macroeconomia de Keynes, o investimento é tanto um componente da demanda agregada como da oferta agregada. No curto prazo, aumento no investimento, via efeito multiplicador, aumenta renda e emprego<sup>20</sup>, podendo, portanto, pressionar

19. Para uma discussão sobre o papel de bancos públicos como estratégia de desenvolvimento, ver Hermann, 2009.

20. Keynes, 1936, cap. 10.

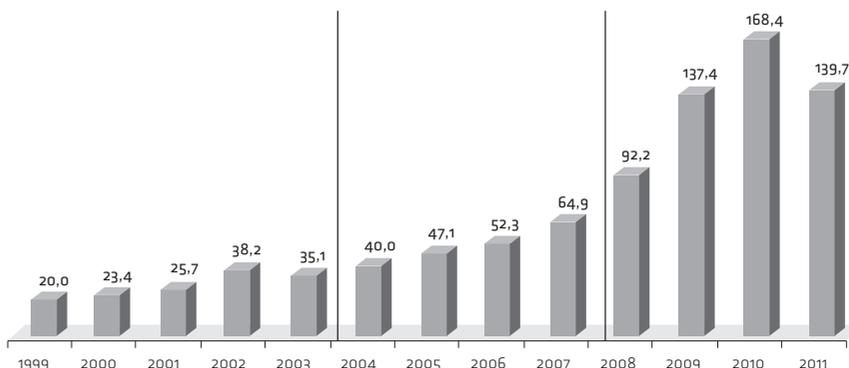
Gráfico 1 - Taxa de juros - Meta Selic definida pelo Copom - % a.a. - 1999-2003



Fonte: BCB - Copom. Elaboração dos autores.

Os desembolsos do BNDES revelam dois movimentos: um inicial de aumento dos desembolsos (de 1999 a 2002), seguido de uma reversão em 2003 (Gráfico 2). De uma forma geral, percebe-se que em um primeiro momento houve uma convergência de políticas, com uma postura expansionista por parte dos dois agentes. Em um segundo momento, quando o Banco Central, no início de 2001, reverteu a sua atuação assumindo uma postura contracionista, o BNDES manteve e, inclusive, aumentou a taxa de crescimento dos seus desembolsos até 2002. Por fim, em um terceiro momento, temos a adoção, por parte do Banco Central, de uma política mais frouxa, e o BNDES adotando uma postura mais conservadora (2003), diminuindo seus desembolsos após atingirem elevados níveis no ano anterior. Dessa forma, como padrão de coordenação da política monetária nesse período, percebem-se fases com uma maior convergência de políticas e períodos com menor padrão de convergência, o que chamaremos de um viés de coordenação.

Gráfico 2 - Desembolsos do sistema BNDES - Total - R\$ (bilhões) - 1999-2011



Fonte: BNDES. Elaboração dos autores.

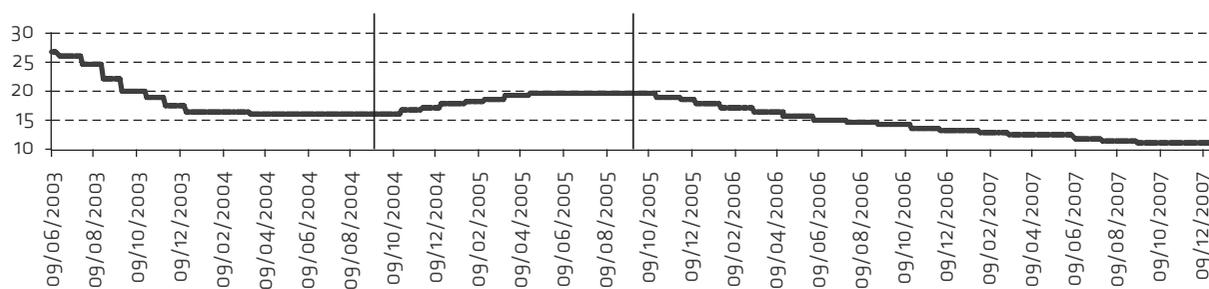
## 2004-2007

Esse período ficou conhecido na literatura mundial como o auge da “Grande Moderação”, ou seja, uma fase marcada por um ciclo expansivo de comércio acompanhado de folga na liquidez internacional. Em termos de gestão da política monetária no Brasil, esta havia encontrado a sua operacionalização ótima no RMI, com aumento da credibilidade.

Percebem-se três momentos distintos, a saber: a manutenção do afrouxamento na liquidez que havia iniciado em meados de 2003 (3º trimestre de 2003 ao 3º trimestre de 2004); uma reversão desse processo com uma política monetária contracionista (do 4º trimestre de 2004 ao 3º trimestre de 2005) e, por fim, a retomada do processo de expansão monetária (do 4º trimestre de 2005 ao 2º trimestre de 2008) (Gráfico 3).

O comportamento dos desembolsos do BNDES, por sua vez, pode ser sintetizado através de uma contínua expansão dos seus desembolsos (Gráfico 2). Entretanto, analisando a variação dos desembolsos por ano, podemos ver que esse período foi de alto grau de coordenação da política monetária, com movimentos convergentes, ou seja, os desembolsos do BNDES apresentaram variações maiores em períodos marcados por uma política monetária expansionista por parte do Banco Central e variações menores em períodos de aperto monetário.

Gráfico 3 - Taxa de juros - Meta Selic definida pelo Copom - % a.a. - 2003-2007



Fonte: BCB - Copom. Elaboração dos autores.

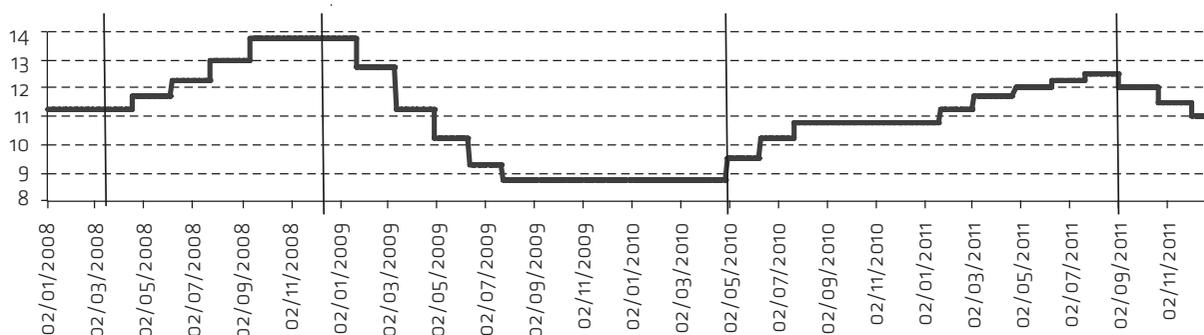
## 2008-2011

Nesse último período, temos a reversão do processo cumulativo de crescimento e estabilidade do ciclo econômico mundial. A crise econômica que se iniciou em 2008 revelou as fragilidades e as restrições dos arcabouços econômicos convencionais. Segundo Stiglitz (2011): “O aspecto mais marcante da recente conferência no FMI foi o amplo consenso de que os modelos macroeconômicos que vinham sendo utilizados no passado e formavam os maiores aspectos das políticas macroeconômicas e monetárias falharam”.

Em relação à coordenação da política monetária, o que presenciamos foi que a crise financeira internacional aprofundou e trouxe à tona o problema da coordenação, conforme identificado na seção anterior.

O comportamento do Banco Central foi marcado por quatro medidas, a saber: um movimento inicial de aperto na política monetária (2º trimestre de 2008 ao 4º trimestre de 2008) (saindo de 11,25% a.a. para 13,75% a.a.); uma reversão desse processo (do 1º trimestre de 2009 ao 1º trimestre de 2010); um terceiro momento com um novo aperto (do 2º trimestre de 2010 ao 3º trimestre de 2011); e, por fim, a retomada do processo expansionista a partir do 4º trimestre de 2011 (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Taxa de juros - Meta Selic definida pelo Copom - % a.a. - 2008-2011



Fonte: BCB - Copom. Elaboração dos autores.

O comportamento do BNDES, por sua vez, apresenta dois padrões: um movimento inicial de aumento nos desembolsos (de 2008 a 2010) e depois uma queda nestes (2011) (Gráfico 2).

Quando analisados pela ótica da coordenação, percebemos dois instantes: final de 2008 e início de 2010. Com a eclosão da crise financeira ao final de 2008, o Banco Central adotou uma política monetária contracionista, a despeito dos claros sinais de forte desaceleração da atividade econômica, do empoçamento de liquidez e do *credit crunch*. A postura do BNDES, por sua vez, foi de ampliar os desembolsos.

Já em 2009, com o recrudescimento da crise, o Banco Central reverteu a sua política acompanhando o BNDES, que com os aportes do Tesouro foi o principal agente do governo responsável por mitigar a crise econômica, demonstrando serem as políticas de crédito as que mais impactaram na economia.

Em 2010, por sua vez, após ter enfrentado uma recessão em 2009, a economia brasileira, condicionada ao setor externo no qual ainda rondava um clima de incerteza e que agora passava de uma crise financeira para uma crise

econômica, começou a reagir lentamente no segundo semestre, inclusive em função do aumento dos desembolsos do BNDES. Nessa hora, temos o segundo momento crítico da coordenação, quando a ideia de que o constante estímulo aos investimentos por parte do BNDES estava prejudicando o controle inflacionário e, assim, o Banco Central teve de retomar a sua política contractionista, com esta se estendendo até 2011.

Por último, temos o subperíodo que começa ao final de 2011 em diante, marcando o início da retomada por parte do Banco Central de uma política mais expansionista e ao mesmo tempo uma postura mais conservadora do BNDES, com uma queda nos desembolsos desse após um elevado patamar em 2010. Tais comportamentos podem ser interpretados como um movimento de pequena convergência e coloca como desafio um ajuste na política monetária em um ambiente de aprofundamento da crise econômica na Europa, de um baixo desempenho da economia americana e de uma possível desaceleração no ritmo de crescimento da economia chinesa, tudo isso afetando negativamente expectativas de longo prazo, que são as decisivas para alavancar decisões de investimento em ativo fixo.

## 5. Conclusão

Este trabalho argumentou, tomando o caso da economia brasileira nos anos 2000 como exemplo, que a ação coordenada do Banco Central e de bancos públicos permite obter melhores resultados de política do ponto de vista do crescimento com estabilidade do que a atuação do Banco Central através do RMI. Isso porque a utilização da taxa de juros como instrumento econômico pelo Banco Central, sem considerar seu impacto sobre o investimento em capacidade produtiva no longo prazo, acaba por transformar a condução da política monetária em uma sucessão de medidas de curto prazo e, assim, dependente da conjuntura econômica. O resultado tem sido, em grande parte das economias latino-americanas, o de restringir o potencial de crescimento dessas economias no longo prazo<sup>23</sup>.

Portanto, o ponto que levantamos neste trabalho diz respeito aos limites da atuação da política monetária, pautada no RMI, no longo prazo. Levantamos duas questões. De um lado, o RMI privilegia em seu diagnóstico de inflação as pressões de demanda, não considerando que em muitas ocasiões as pressões inflacionárias podem ter origem na estrutura da oferta. Se considerarmos ademais que economias em desenvolvimento apresentam estruturas produtivas heterogêneas, as pressões de oferta podem ser mais fortes e mais duradouras do que em estruturas produtivas mais maduras e homogêneas. De outro, o RMI, ao atingir indistintamente os componentes da demanda agregada,

**23.** Ver, por exemplo, Palma, 2010, para uma discussão sobre por que a produtividade das economias latino-americanas não acompanhou a das economias asiáticas após as reformas neoliberais dos anos 1990.

penaliza as decisões de investimento em ativo fixo, que são essenciais para a expansão do potencial de produção no longo prazo. Assim, o RMI pouco contribui para reduzir as pressões de oferta, e a sua capacidade de auxiliar no controle inflacionário de forma estrutural é limitada. Daí a importância defendida neste artigo de coordenação entre as políticas do Banco Central e dos bancos públicos.

No caso da economia brasileira, considera-se que a incorporação de bancos públicos como agentes auxiliares do Banco Central em políticas anti-inflacionárias de longo prazo é de ordem fundamental para aumentar o potencial de crescimento. Entretanto, como demonstrado na quarta seção, a interação desses agentes pode gerar uma problemática de coordenação, sendo necessário um contínuo aperfeiçoamento do grau de convergência das políticas de ambos para garantir para a economia brasileira uma taxa de crescimento de longo prazo mais elevada para o produto e renda, menos volátil e preservando a estabilidade. Recentemente, reespecificações foram feitas na condução da política monetária no que tange à questão de curtíssimo e curto prazo, como, por exemplo: a adoção de uma abordagem mais *forward-looking* por parte do Banco Central do Brasil; uma maior atenção em relação às medidas macroprudenciais e à utilização de alongamentos do prazo de convergência do RMI. Essas mudanças devem contribuir para uma atuação mais convergente com o BNDES, assim como os demais bancos públicos no futuro.

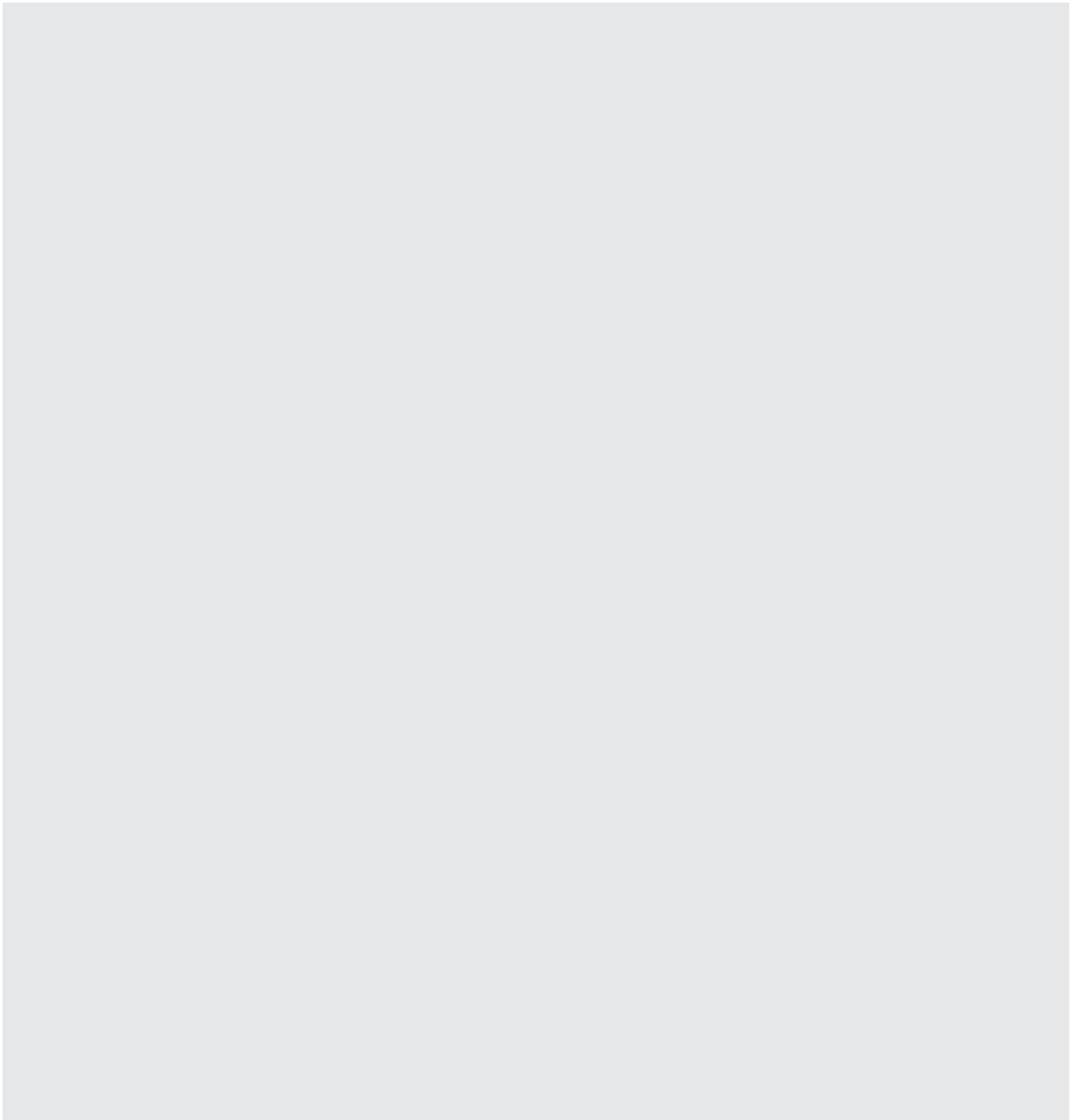
Em suma, retomando o debate antigo entre estruturalistas-cepalinos e monetaristas, em que os primeiros já haviam apontado ser impossível dissociar a busca pela estabilidade de preços de uma estratégia de desenvolvimento, visando a superação de gargalos na estrutura produtiva em economias em desenvolvimento, o debate atual sobre estabilidade e crescimento deve considerar explicitamente a necessidade de coordenação de instrumentos dentro da política monetária.

§

## Referências bibliográficas

- AMADEO, E. (1988). As diferentes facetas da rigidez e flexibilidade dos salários na análise keynesiana. *Revista de Economia Política*, v. 8, nº 1.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inflação (Diversos números).
- BLANCHARD, o. j. (1997). Is there a core of usable macroeconomics? *The American Economic Review*, v. 87, nº 2. May.
- BLINDER, A. S. (1997). Is there a core of practical macroeconomics that we should all believe? *The American Economic Review*, v. 87, nº 2. May.
- BOIANOVSKY, M. (2012). Furtado and the Structuralist-Monetarist Debate on economic Stabilization in Latin America, *History of Political Economy*, v. 44, nº 2, Summer 2012.
- CARVALHO, F. J. C. de (2005). Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, nº 4, pp. 323-36.
- (2007). *Economia Monetária e Financeira. Teoria e Política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 385 p.
- DAVIDSON, P. (1994). *Post Keynesian Macroeconomic Theory*. Cheltenham: Edward Elgar.
- DE MENDONÇA, H. F. (2001). Mecanismos de transmissão monetária e a determinação da taxa de juros: uma aplicação da regra de Taylor ao caso brasileiro. *Economia e Sociedade*, Campinas, (16): 65-81, jun. 2001.
- GUDIN, E. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro, AGIR, 1968, Livro I.
- HERMANN, J. (2009). O papel dos bancos públicos, Texto para Discussão Cepal- IPEA, nº 15.
- KEYNES, J. (1936, [1964]). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Atlantic Publishers, London.
- KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *The Journal of Political Economy*, v. 85, nº 3, pp. 473-92.
- LAVOIE, M. (1992). *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2006) A post keynesian amendment to the new consensus on monetary policy. *Metroeconomica*, v. 57, nº 2, pp. 165-92, 2006.
- MINSKY, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- MISSIO, F. J.; OREIRO, J. L. (2008). Uma Revisão do Debate sobre a Existência e Estabilidade do Equilíbrio com Desemprego no Modelo Keynesiano. In: I Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2008, Campinas. Anais I Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira.
- MOLLO, M. L. R.; LOPES, M. L. M.; COLBANO, F. S. (2012). Metas de inflação, regra de Taylor e neutralidade da moeda: uma crítica pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*. vol. 32, nº 2 (127).
- OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.; SOBREIRA, R. (Org.). *Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.
- PALMA, J. G. (2010). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms, Cambridge Working Paper in Economics, nº 1030.
- PREBISCH, R. (1961). O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. 1ª ed. Outubro 2011. Contraponto.
- PUGA, F. E BORÇA Jr., G. (2011). O papel anticíclico do BNDES e sua contribuição para conter a demanda agregada, BNDES, Visão do Desenvolvimento, n. 96, 29 de julho.
- SICSÚ, J.; De PAULA, L. e Michel, R. (2005) *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*, Barueri: Editora Manole.
- SICSÚ, J. (2003) Políticas Não-Monetárias de Controle da Inflação: uma proposta pós-keynesiana. *Revista Análise Econômica*, v. 21, nº 39.
- SNOWDON, BRIAN; VANE, HOWARD R. *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- STIGLITZ, J. E. (2011). A Balanced Debate About Reforming Macroeconomics. IMF Blog. March 22, 2011. <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/22/balanced-debate-about-reforming-macroeconomics/>
- TAYLOR, J. (1997) a core of practical macroeconomics. *The American Economic Review*, v. 87, nº 2. May.

Recebido em 8/8/2012  
e aceito em 12/3/2013



Sergio Wanderley |  
Alexandre Faria |

## Descolonizando a gestão estratégica: o (des)encontro Alfred Chandler-Celso Furtado

### RESUMO

Alfred Chandler é o autor do livro mais citado na área de gestão estratégica – *Estratégia e estrutura* (1962) – e é tido como o principal fundador de uma área que se mostra incapaz de escapar das amarras da universalidade eurocêntrica. Suas ideias e conceitos viajam pelo mundo como se fossem neutras e aplicáveis a qualquer contexto. Celso Furtado, renomado economista brasileiro, tido como um dos autores seminais da teoria da dependência, apesar de ter muito a contribuir para a área de gestão estratégica (GE), continua negligenciado. Neste artigo propomos a descolonização de GE a partir do Brasil por meio do foco no (des)encontro de Chandler e Furtado para torná-lo um campo multipolar e plural. A análise se concentra em três níveis interdependentes: 1) macro: a grande narrativa da Guerra Fria; 2) meso: o conhecimento subalterno coproduzido por Cepal e Furtado; 3) micro: a identidade nacional mobilizada por cada autor.

### Palavras-chave

Colonialidade, Guerra Fria, *management*, subdesenvolvimento.

### ABSTRACT

*Alfred Chandler is author of the most cited book in the field of strategic management, Strategy and Structure (1962), and taken as the founding father of an area which seems not capable of overcoming the design of Eurocentric universality. His ideas and concepts have traveled worldwide as universal truths applicable to every context. Celso Furtado, renowned Brazilian economist, taken as one of the founders of dependency theory, though has much to contribute to the field of strategic management (SM), remains neglected. In this article we propose a critical decolonialization of SM by spotting the Chandler-Furtado (dis) encounter in order to transform it into a multipolar and plural field. Our analysis focuses on three interdependent levels: 1) at the macro level, the grand narrative of the Cold War; 2) at the meso level, the subaltern knowledges co-produced by Eclac and Furtado; 3) and at the micro level the national identity espoused by each author.*

### Keywords

*Cold War, coloniality, management, underdevelopment.*

## Introdução

Os sistemas desenvolvidos no Norte baseados na ideia de mercado livre e comandados por grandes empresas geridas pela “mão visível” – modelo traduzido nos EUA por Chandler (1977) como “capitalismo gerencial” e avaliado como superior a outros tipos de capitalismo – têm mostrado sinais de obsolescência. A cumplicidade de instituições de *management* no caso Enron (ver GHOSHAL, 2005) e a deflagração da crise da ordem neoliberal nos países desenvolvidos com a quebra da Lehman Brothers são as faces mais evidentes deste processo. É necessário descolonizar a área de gestão estratégica (tradução livre de *strategic management* na versão estadunidense).

No período da Guerra Fria, o campo de gestão estratégica (GE) adotou a ciência econômica para construir sua legitimidade acadêmica (PETTIGREW *et alii*, 2002) e marginalizou a dimensão da política e concepções centradas no Estado por estarem supostamente associadas ao comunismo (KELLEY *et alii*, 2006). De uma perspectiva unilateral e com base nas amarras fornecidas pelo universalismo eurocêntrico, o campo não somente negligenciou política, geografia e história por mais de 50 anos nos EUA, como também impediu encontros acadêmicos através da divisão Norte-Sul que poderiam evitar a atual crise de legitimidade da área e também as dificuldades que enfrentamos para agir e pensar estrategicamente de uma perspectiva de multipolaridade.

Alfred Chandler é considerado o principal fundador do campo de gestão estratégica e é o autor do livro mais citado neste campo até hoje, *Estratégia e estrutura* (1962). Suas ideias e conceitos viajaram por todo o mundo como sendo universais e aplicáveis a qualquer contexto (PETTIGREW *et alii*, 2002). Celso Furtado, renomado economista brasileiro, considerado por alguns como um dos autores seminais da teoria da dependência (BRESSER-PEREIRA, 2011), apesar de ter muito a contribuir para o campo de GE, acabou sendo negligenciado.

Neste artigo, propomos a descolonização da área de GE a partir do Brasil por meio do foco no (des)encontro de Chandler e Furtado como forma de construir um campo que seja multipolar e plural (MIGNOLO, 2011).

## Uma perspectiva decolonial a partir das margens do Sul

A fim de (re)construirmos a análise histórica do (des)encontro de Chandler e Furtado, escolhemos a perspectiva decolonial elaborada por autores latinoamericanos. O principal autor do projeto Modernidade/Colonialidade/Decolonialidade é o filósofo e semiólogo argentino Walter Dignolo. Dignolo se baseia principalmente nos conceitos desenvolvidos por outro filósofo argentino, Enrique Dussel (1993), e pelo sociólogo peruano Anibal Quijano (2000). Segundo Dignolo (2011), a “colonialidade” é o lado negro e inseparável da modernidade (eurocêntrica) e que é negado pela mesma. Modernidade e colonialidade são partes inseparáveis do mesmo fenômeno e surgem simultaneamente com a “descoberta” da América por Cristóvão Colombo, em 1492, e não somente nos séculos XVII-XVIII, como proposto pela modernidade europeia (DUSSEL, 1993). “Colonialidade” é um neologismo criado para designar a dominação de poder, do ser e do conhecimento que persiste por um longo período, mesmo após a eliminação da dominação política do colonialismo, e que impõe a racionalidade da modernidade de uma perspectiva racista e meramente europeia. Como consequência, conhecimento e realidades locais são encobertos, e assim ignorados, pela lógica única da modernidade europeia, e portanto necessitamos da decolonialidade para libertá-los. Como a modernidade atingiu todas as sociedades do mundo, segundo Dignolo (2011), precisamos nos mover para as margens do sistema a fim de criar alternativas para a modernidade. Assim, não há uma parte externa à modernidade; conseqüentemente, “o pensamento da margem é a epistemologia da exterioridade, isto é, do externo gerado a partir do interno” (MIGNOLO & TLOSTANOVA, 2006, p. 206).

Um conceito central para a promoção de teorização a partir da margem é o “locus de enunciação”. Para Dignolo (2011), devemos mobilizar a geopolítica do conhecimento a fim de mudar o foco naquilo que é enunciado para a enunciação; para tanto, devemos nos perguntar “quem e quando, por que e onde o conhecimento é gerado” (MIGNOLO, 2009, p. 4). É através do pensamento a partir das margens do Sul que podemos descolonizar histórias e teorizações locais como a de Furtado, que foram suprimidas pela colonialidade epistêmica (IBARRA-COLADO, 2006) imposta a partir de uma perspectiva colonialista de modernidade.

### Chandler-Furtado: 50 anos de (des)encontros Norte-Sul

A compreensão do (des)encontro de Chandler e Furtado requer três níveis de análise. A grande narrativa da Guerra Fria é uma característica central ao longo de todo o período de produção acadêmica dos dois autores. A investigação do papel da Guerra Fria no desenvolvimento da área de administração no Brasil ainda está por ser realizada (como exceções, ver FARIA & GUEDES, 2010; e ALCADIPANI & BERTERO, 2012).

Após a análise da obra dos dois autores e sobre eles, decidimos implementar os três níveis de análise abaixo:

Tabela 1 - Níveis de análise

| NÍVEL | TÓPICO  |
|-------|---|
| Macro | Grande narrativa da Guerra Fria                       |
| Meso  | Conhecimento subalterno produzido por Cepal e Furtado |
| Micro | Identidade nacional assumida por cada autor           |

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

Cabe ressaltar o entrelaçamento dos níveis de análise ao longo do período da análise histórica apresentada neste artigo. Os níveis meso e micro desafiam a suficiência da Guerra Fria (normalmente descrita na literatura em *management* como um período fixo no tempo e em geral de uma perspectiva do Norte) para uma análise histórica decolonial focada em mecanismos, agentes e estruturas de geopolítica do conhecimento que desafia as análises eurocêntricas da Guerra Fria (ver Tabela 2).

A seguir, passamos à descrição do caso Chandler-Furtado em cada um dos níveis de análise.

### A propagação do *management* dentro da grande narrativa da Guerra Fria: por que o *American way* se tornou universal

A questão mais importante a partir de uma perspectiva decolonial é entender por que o *status* disciplinador do conhecimento de *management* e GE produzido nos EUA tornou-se aceito tanto no Norte quanto no Sul como “verdades objetivas e universais para a organização de relações de trabalho” (JACQUES, 1996, p. xiii).

Vários autores do Norte já argumentaram que tanto *management* como algumas de suas disciplinas foram geradas nos EUA no contexto da Guerra Fria, que tanto propiciou quanto restringiu a construção do campo (COOKE,

1999; COOKE *et alii*, 2005; KELLEY *et alii*, 2006; McLAREN & MILLS, 2008). O *ideal manager* gerado no contexto da Guerra Fria, que se caracterizava por ser “um homem educado que assumia sua autoridade e aceitava responsabilidade social” (McLAREN & MILLS, 2008, p. 386), muito se aproxima da descrição feita por Chandler (1977) dos gestores que ele representa como *visible hand* em oposição à noção de *invisible hand*.

O contexto da Guerra Fria ajuda a explicar por que Chandler se tornou um dos pais do campo de GE. Este mesmo contexto ajuda a explicar como influentes instituições nos EUA, tais como as fundações Ford e Carnegie, conseguiram tornar GE o subcampo mais importante dentro do *management* em tempo recorde. Entendemos que isso ocorreu em detrimento de instituições (tanto no Norte quanto no Sul) que concebiam e teorizavam estratégia a partir de uma perspectiva outra. Cummings e Wilson (2003) argumentam que a estrutura hierárquica triangular proposta por Chandler (1962) para representar a corporação moderna e a gestão *made in US* correspondeu à descrição feita pelos influentes relatórios sobre as escolas de negócios feitos pelas fundações Ford e Carnegie. Especialmente após a Revolução Cubana, estas fundações “científicas” tiveram importante papel não apenas na disseminação para a América Latina do modelo estadunidense de *management* (GUEDES & FARIA, 2010), mas também nos processos de constituição da própria academia na região por meio da legitimação e do fortalecimento de mecanismos de geopolítica que informam a universalidade eurocêntrica (PARMAR, 2002).

A construção de GE e do *ideal manager* se dá num momento em que os EUA podiam impor o seu próprio “sistema cultural [...] como uma estrutura objetiva, neutra e universal na qual todos os demais artefatos culturais poderiam ser sublimados” (JACQUES, 1996, p. xv). Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as duas grandes potências nucleares, EUA e URSS, impuseram uma divisão ideológica que anulou a noção de mundos. De uma perspectiva decolonial, a Guerra Fria representa também uma “guerra entre diferentes versões de modernização” (COOKE *et alii*, 2005, p. 10), e é correto afirmar que a mesma não representa uma descontinuidade histórica. Como será visto na próxima sessão, Chandler e Furtado assumiram versões opostas de modernização, apesar de Furtado não ter subscrito nenhuma das versões defendidas pelos impérios globais.

### O conhecimento subalterno produzido pela Cepal e por Furtado

Classificamos este nível de análise como “meso”, já que a Cepal – Comissão Econômica para a América Latina – e Furtado promoveram a construção de teorizações e de um modelo de desenvolvimento para a América Latina que

desafiava tanto o conhecimento ortodoxo imposto por estruturas e mecanismos de geopolítica de conhecimento quanto as intervenções materiais efetuadas pelo Norte.

Autores argumentam que o início da Guerra Fria se deu com a reeleição do presidente Truman nos EUA. No seu discurso de posse, em 20 de janeiro de 1949, Truman lançou o programa Ponto IV, que se tornou um importante instrumento para o financiamento da disseminação do conhecimento em *management* dos EUA para o Terceiro Mundo como uma forma de bloquear a expansão do comunismo. Naquele momento, Furtado, após titular-se como Ph.D., em 1948, vai para Santiago, Chile, trabalhar na Cepal. Esta havia sido criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como agência com mandato provisório de três anos para propor soluções para a região.

Durante a segunda conferência da Cepal, em Cuba, em 1949, Raúl Prebisch apresentou o relatório que depois seria conhecido como o “Manifesto de Havana”. Esse relatório apresentou pela primeira vez os conceitos de centro-periferia na economia global e formulou uma proposta de desenvolvimento promovido pelo Estado que se opunha à visão ortodoxa vigente. Essa visão ortodoxa previa que os países subdesenvolvidos deveriam seguir os ditames dos países desenvolvidos se quisessem alcançá-los. Especialistas de países tanto desenvolvidos como em desenvolvimento concordaram que “um novo debate estava sendo lançado” (DOSMAN, 2011, p. 285). Essas ideias e as teorizações correspondentes foram vistas como uma ameaça à disseminação das teorias, conhecimentos e instituições estadunidenses para a América Latina. O manifesto desafiava o “falso senso de universalismo existente na teoria usada nos países desenvolvidos” (PREBISCH, 1949, p. 17). Furtado compreendeu a força dessas propostas teóricas e traduziu-as para o português, fazendo-as circular no Brasil antes mesmo de se tornarem um documento oficial da ONU (FURTADO, 1998).

Podemos argumentar que a Conferência de Havana demarcou o lançamento de um novo conhecimento subalterno produzido no Sul, ao qual Furtado imediatamente se alinhou e que, posteriormente, representaria um distanciamento importante das perspectivas (re)produzidas por Chandler no Norte, que acabou sendo negligenciado pelo campo de GE também no Brasil.

A reação à propagação das novas ideias lançadas pela Cepal foi imediata e resultou no programa Ponto IV, que financiou uma série de palestras no Rio de Janeiro – na época, tida por muitos como a capital intelectual da América Latina. Para Furtado, isso foi feito com o objetivo de “restaurar a boa doutrina [...] para limpar o ambiente intelectual dos miasmas cepalinos” (FURTADO, 1998, p. 19). Claramente, mas talvez sem se dar conta do fato, Furtado estava escolhendo o seu lado, ou, mais corretamente, construindo um “outro lado” que acabou sendo subalternizado pelas estruturas e

mecanismos da geopolítica eurocêntrica do conhecimento. Os debates produzidos nestas palestras tiveram um tom altamente ideológico: Jacob Viner, economista ortodoxo americano, chocou a plateia ao sugerir que a América Latina deveria manter-se fiel à agricultura e promover o controle da natalidade, ao invés de sucumbir aos encantos da diversificação (DOSMAN, 2011). Como apontado por análises históricas que não reproduzem a perspectiva do Norte, durante o período da Guerra Fria, qualquer desenvolvimento acadêmico que diferisse da visão clássica era classificado como pró-comunista (COOKE, 1999; McLAREN & MILLS, 2008).

O conhecimento (subalterno) coproduzido por Cepal e Furtado foi ignorado (não totalmente) pelas instituições locais e pelos proponentes da corrente dominante em *management* e GE. O episódio descrito no parágrafo anterior ilustra como as estruturas e mecanismos de colonialidade epistêmica (IBARRA-COLADO, 2006) se articulam para encobrir conhecimento(s) e teorizações produzidos no Sul.

O desenvolvimento do *management* em geral, e de GE em particular, poderia ter sido mais comprometido com a necessária multipolaridade se o Norte tivesse assimilado as teorizações e os modelos que estavam sendo formulados pela Cepal. O programa de envio de acadêmicos do Norte para o Sul patrocinado pelo Ponto IV poderia ter gerado um engajamento com conhecimento e realidades locais. Entretanto, o período foi marcado pelo envio de acadêmicos da corrente dominante no Norte para a América Latina para doutrinar suas teorias, e não para apr(e)ender os conhecimentos locais subalternos.

Enquanto esse debate sobre desenvolvimento acontecia na América Latina, no início dos anos 1950 Chandler obtinha o seu grau de Ph.D. na Universidade de Harvard. Um de seus professores foi Talcott Parsons, sua maior influência acadêmica (McCRAW, 1987). Chandler utilizou os conceitos de Parsons sobre o papel do governo e das empresas no desenvolvimento. Segundo Parsons, de acordo com a perspectiva civilizatória da modernidade eurocêntrica e correspondentes mecanismos de colonialidade no contexto da Guerra Fria, as sociedades subdesenvolvidas que buscavam aumentar sua produtividade por meio de burocracias baseadas no Estado, em detrimento das ações descentralizadas orientadas pelo mercado, estavam fadadas ao fracasso no longo prazo. Cabe destacar que, no momento em que Chandler estava estudando em Harvard, esta influente universidade engajou-se na Guerra Fria (e ao fazê-lo engajou o *management* tal como passou a ser conhecido no mundo todo) ao declarar nas páginas da conceituada e influente *Harvard Business Review* que a guerra contra o comunismo tornara-se a mais elevada prioridade na missão civilizatória liderada por aquela instituição de *management* (SPECTOR, 2006).

Nessa época, Furtado estava na Cepal desafiando as teorias ortodoxas de desenvolvimento que tinham como prioridade garantir a “ordem americana”

e bloquear o avanço do comunismo no Terceiro Mundo. O *locus* de enunciação (MIGNOLO, 2011) de Chandler era a teoria de modernização do Norte materializada por instituições acadêmicas poderosas engajadas na mobilização de estruturas e mecanismos de geopolítica do conhecimento; por sua vez, o *locus* da Cepal eram as periferias da América Latina e as possibilidades materializadas nas margens das instituições acadêmicas estabelecidas na região: “A Guerra Fria foi uma parte constitutiva da teoria de modernização [...] O viés a-histórico da teoria de modernização foi uma tentativa de produzir uma teoria universal a partir da experiência e ideologia do centro da economia mundial” (GROSFUGUEL, 2002, p. 359).

Contrariamente à pretensão dessa teoria universal, a proposta de que desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos simultâneos, isto é, duas faces da evolução histórica do sistema capitalista (SUNKEL, 1972), foi a base da teorização subalterna coproduzida por Cepal e Furtado. Essa teorização, que é análoga à teorização de modernidade proposta pelo programa de modernidade/colonialidade na América Latina, representou uma ruptura epistêmica importante produzida no Sul que conseguiu viajar para outros centros que constituíam a “periferia” devido aos diferentes processos de descolonização observados principalmente na África. Esta teorização vinda da América Latina desafiava a teoria universal produzida no Norte e as políticas correspondentes que prescreviam o subdesenvolvimento como uma fase no caminho para o desenvolvimento, que seria atingido caso os países subdesenvolvidos seguissem os métodos ortodoxos e se comprometessem a seguir o “conhecimento correto” (ROSTOW, 1960).

Um dos exemplos mais claros da estratégia promovida pelo programa Ponto IV foi o título do livro de W. W. Rostow (1960) *Os estágios do crescimento econômico: um manifesto não comunista* (ver COOKE *et alii*, 2005). Rostow foi colega de Chandler no MIT e um dos principais autores da teoria de estágios para a modernização que propunha o modelo estadunidense “como o ponto final lógico do desenvolvimento econômico e social” (WHITTINGTON *et alii*, 2002, p. 477). O modelo de Chandler (1962) da evolução da empresa para um formato multidivisional apresentado em *Estratégia e estrutura* reproduz a mesma lógica de progresso estabelecida pelo modelo de estágios para a modernização (WHITTINGTON *et alii*, 2002).

Portanto, se Furtado estava propondo algo diferente desse modelo de estágios, os mecanismos de geopolítica do conhecimento na época determinavam que ele estaria escolhendo “o outro lado”. Da perspectiva arrogante do centro, a Guerra Fria não admitia propostas “intermediárias”; por conseguinte, o que Furtado escreveu nas páginas de *Foreign Affairs* sobre o “Segundo Mundo” foi desconsiderado, e esse ato de arrogância, que ilustra o quanto os mecanismos de colonialidade epistêmica afetam o centro,

continua custando caro para a área de GE. Furtado argumentava que “o rápido desenvolvimento econômico dos países socialistas só foi alcançado ao preço da restrição da liberdade civil [...] além do limite do que poderia ser considerado tolerável” (FURTADO, 1963, p. 530). Assim, Furtado teve o seu campo determinado pela grande narrativa eurocêntrica da Guerra Fria, e por ter optado por advogar a teorização produzida pela Cepal. Mais tarde, assim como a área de GE continua sofrendo até hoje com a incapacidade de engajar o multipolarismo emergente, Furtado sofreria as consequências de ter optado pelo “outro lado da linha abissal” (SANTOS, 2010).

No final dos anos 1950, a disseminação da Guerra Fria para a América Latina atingiu um ponto de inversão quando, em 1959, as tropas de Fidel Castro e Che Guevara conquistaram Cuba e não somente transformaram o imaginário (geo)político na América Latina como também levaram ao reforço do Estado corporativo ou sociedade corporativa nos EUA. A ameaça da expansão comunista por toda a região tornou-se, aparentemente, iminente. Foi no mesmo ano de 1959 que Furtado lançou sua obra-prima, *Formação econômica do Brasil*. Ele desenvolveu uma perspectiva interdisciplinar original com uso intenso da perspectiva histórica. É correto afirmar que o engajamento na perspectiva histórica era similar ao movimento epistêmico que levou Chandler a produzir o clássico *Estratégia e estrutura*. Através das lentes estruturalistas propostas pela Cepal e diferentemente do estruturalismo eurocêntrico assumido por Chandler na época, Furtado procurava explicar o subdesenvolvimento do Brasil por meio de uma abordagem que realçava as estruturas e mecanismos de colonização do país e da região. Furtado não era, entretanto, um historiador profissional como Chandler nem contava com as credenciais correspondentes fornecidas por Harvard para influenciar instituições acadêmicas, fundações científicas e áreas do conhecimento acadêmico nos EUA. Por sua vez, em 1959, após uma série de artigos publicados na *The Business History Review*, Chandler publicou o artigo “The Beginnings of ‘Big Business’ in American Industry”. Esse artigo tornou-se a base de *Estratégia e estrutura*, que viria a ser lançado em 1962 e se tornaria um clássico após a publicação (em tempo recorde para um compêndio de história tornar-se referência em *management*) devido à contratação de Chandler pela Harvard Business School. Há uma semelhança nos anos de publicação e até mesmo na perspectiva histórica utilizada pelos autores; contudo, as divergências que cresceram ao longo dos anos 1950 como resultado da Guerra Fria, da ascensão da Cepal e de Furtado como produtores de conhecimento e teorizações sobre desenvolvimento e dos processos específicos de construção de identidade nacional na época levaram os dois a teorizações diferentes, que deveriam ter sido reconhecidas pela área de GE.

Tabela 2 – Principais características das trajetórias dos autores

| DESCRITORES                       | ALFRED CHANDLER                      | CELSO FURTADO                                     |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| Nascido                           | Du Pont                              | Família rica, região muito pobre                  |
| Ph.D.                             | História em Harvard 1952             | Economia na Sorbonne, 1948                        |
| Locus de enunciação               | Norte                                | Sul   |
| Carreira acadêmica                | EUA                                  | Brasil-EUA-França                                 |
| <i>Chef-d'oeuvre</i>              | <i>Strategy and Structure</i> , 1962 | <i>Formação econômica do Brasil</i> , 1959        |
| Método                            | História econômica comparada         | História econômica comparada                      |
| Maior influência                  | Talcott Parsons                      | Karl Mannheim                                     |
| Liderança acadêmica               | <i>Strategic management</i>          | Teoria da dependência                             |
| Direitos políticos                | Inatingidos                          | Exilado em 1964                                   |
| Participação no Estado            | Editor dos papéis de Eisenhower      | Ministro do Planejamento e da Cultura             |
| Participação na guerra            | Marinha americana                    | Frente de batalha na Itália                       |
| Estado                            | Fora do escopo                       | Saída do subdesenvolvimento                       |
| Grande empresa no desenvolvimento | O próprio agente                     | Obstrui o potencial da sociedade latino-americana |
| <i>Manager</i>                    | <i>Visible hand</i> (1977)           | Concentração de poder                             |
| Estrategista                      | <i>Top manager</i>                   | Planejamento                                      |
| Estratégia deliberada             | <i>Top manager</i>                   | Estado  |
| Agente desenvolvimento            | Grande empresa                       | Estado  |
| Teoria modernização               | Estágios – do centro                 | Estruturalismo da Cepal                           |
| Modelo americano                  | Arquétipo a ser replicado            | Falso senso de universalismo                      |

Fonte: Preparado pelos autores.

## Identidade nacional

Os diferentes processos de construção de identidade nacional ajudam a colocar em contexto tanto a dimensão geopolítica quanto o aspecto cultural e representam o nível micro de análise, trazendo à tona a perspectiva dos autores pesquisados. Esse nível de análise enfatiza a influência dos diferentes *loci* de enunciação na perspectiva de cada autor, ilustrando o argumento de que “sou onde eu faço” (MIGNOLO, 2011, p. 77).

Celso Furtado nasceu em uma rica família, mas em uma das regiões mais pobres do Brasil. Ele completou seu Ph.D. em economia em uma Paris devastada pela guerra, em 1948, depois de servir por um ano como oficial militar na frente de batalha na Itália durante a Segunda Guerra Mundial. Alfred Chandler, membro da abastada família Du Pont, também serviu aos aliados, por cinco anos, como oficial da Marinha. Entretanto ele não foi exposto à frente de batalha. Depois da guerra, retornou aos EUA, onde obteve seu Ph.D. em história em

1952, na Universidade de Harvard. Chandler nasceu em 1918, dois anos antes de Furtado, e sobreviveu a Furtado por três anos, tendo falecido no ano de 2007.

A partir de sua posição nos EUA e em Harvard, Chandler influenciou gerações de pesquisadores e disciplinas em muitos países e regiões. Como historiador profissional, ele ofereceu ao campo de *management* uma perspectiva particular sobre o papel das grandes empresas americanas e seus gestores no desenvolvimento econômico daquele país. Desafiando muitos historiadores de seu tempo, Chandler (1959, p. 31) estabeleceu o pressuposto de que “a principal inovação na economia americana entre 1880 e a virada do século XX foi a criação das grandes corporações na indústria americana”.

Furtado foi testemunha da eficácia do nacionalismo, do regionalismo e do planejamento do governo na reconstrução da França e da Europa após a guerra; esses contextos culturais e geopolíticos tiveram influência significativa na sua produção acadêmica. Chandler vivenciou durante os cinco anos da Segunda Guerra Mundial a força do planejamento do governo; entretanto, ele descreveu a Marinha dos EUA como uma organização que implementou a estratégia dos aliados (CHANDLER, 2009). Certamente influenciado pelo nacionalismo ou patriotismo americano e pelo modo particular como a identidade nacional era construída e fomentada na época, ele descreveu as ferrovias americanas de modo semelhante. Devemos ressaltar que esse estudo significou muito para Chandler por ter se baseado nos arquivos herdados de seu bisavô, Henry Varnun Poor, um analista financeiro cofundador da empresa que se transformaria na Standard & Poor's e que atuou durante muitos anos como editor do *American Railroad Journal*, adquirido em 1849 por seu irmão. Foi a partir dessa base, que fornecia uma extensa e profunda análise operacional e financeira das estradas de ferro nos EUA, que Chandler produziu uma série de artigos, sua tese de doutorado e ainda um livro (McCRAW, 1987).

Nos anos 1970, Chandler foi apresentado ao mundo por Harvard como o fundador do campo de GE, enquanto Furtado se tornou conhecido como um dos criadores da teoria da dependência. Ambos compartilhavam o entendimento de que a estratégia deliberada é o caminho correto para alcançar o desenvolvimento. Todavia, diferentes experiências, origens e posições forjaram identidades nacionais que levaram esses autores a diferentes proposições sobre o que é estratégia e quem é o estrategista. É correto argumentar que eles representavam a “grande corporação” a partir de perspectivas teóricas opostas como resultado das identidades nacionais específicas que cada um abraçou ao longo de seu respectivo desenvolvimento acadêmico. Isso serve para ilustrar o argumento de que o mesmo evento pode ter significados diferentes para diferentes acadêmicos e que isso depende de sua formação cultural, mais especificamente “de suas configurações geo-históricas e biográficas atravessadas pelas diferenças coloniais e imperiais” (MIGNOLO, 2011, p. 98).

*Estratégia e estrutura* tornou-se o livro mais citado de Chandler e é considerado, até hoje, o trabalho seminal em GE (SMOTHERS *et alii*, 2010). Neste influente livro, Chandler (1962) mostrou que as grandes corporações comandadas pelos gestores profissionais explicava a *performance* superior do capitalismo dos EUA (SMOTHERS *et alii*, 2010). Entretanto, Furtado propugnava o investimento e o planejamento do Estado como a forma de superação do subdesenvolvimento, que na sua visão era causado, principalmente, pelas grandes corporações decantadas por Chandler nos EUA. Podemos argumentar que essas perspectivas eram fortemente influenciadas pela identidade nacional assumida por cada um dos autores. Na opinião de Furtado (1966a), a expansão das grandes corporações estava obstruindo o potencial de crescimento das sociedades da América Latina, já que elas serviam principalmente aos interesses militares e à grande estratégia para o Terceiro Mundo: “A grande corporação americana parece um instrumento tão inadequado para lidar com os problemas latino-americanos quanto um poderoso exército mecanizado para lidar com uma guerrilha” (FURTADO, 1966b, p. 384). Diferentemente de Chandler, e em linha com o argumento decolonial de que “sou onde eu faço” (MIGNOLO, 2011, p. 77), Furtado fez uma forte afirmação contra uma teorização local tornar-se um desenho global, como acontecia nos EUA. Ele argumentava que o *management* não é um fenômeno observável em todos os tipos de organização, desde a socialista até a tribal (FURTADO, 1961).

Furtado colocava sua própria teoria em prática, e isso teve importância crucial na construção de uma identidade nacional particular, que tanto propiciou quanto inibiu seu trabalho como acadêmico: a primeira posição de Furtado no governo veio com um convite do presidente Juscelino Kubitschek (1956-60), feito em 1958, para formular e implementar a Sudene. Posteriormente, Furtado foi nomeado como o primeiro ministro brasileiro do Planejamento, na gestão de João Goulart (1961-64), cuja administração era considerada – principalmente por analistas norte-americanos – de esquerda, pondo em risco o capitalismo na América Latina. Essa percepção tornou-se ainda mais exacerbada pelo fato de Goulart ter assumido o poder logo após a Revolução Cubana. O governo Goulart foi derrubado pelo golpe militar de 1964, que levou Furtado e muitos outros intelectuais e políticos brasileiros ao exílio. O longo período de Furtado no exílio só terminaria em definitivo no início dos anos 1980.

Apesar de Furtado ter servido ao governo por somente cinco anos antes de partir para o exílio e retomar suas atividades acadêmicas, podemos afirmar que essa experiência forjou a identidade nacional que impregnaria sua produção. Essa experiência o levaria a distanciar-se ainda mais das perspectivas de Chandler. Este nunca trabalhou diretamente para o governo americano, mas esteve muito próximo de questões de Estado: Chandler (1970) lançou, como editor-chefe, *The Papers of Dwight Eisenhower*. Eisenhower foi o general que

comandou os aliados durante a Segunda Guerra Mundial e depois se tornaria presidente dos EUA (1953-61). Chandler (1970) considerava os esforços de guerra do governo da mesma maneira como concebia as grandes corporações e apresentava o general Eisenhower de modo semelhante a como descrevia os líderes corporativos (HURLEY, 1971). Assim, argumentamos que esta posição de confiança com a qual Chandler foi agraciado pode ter refinado ainda mais sua identidade nacional, que se manifestaria na sua produção.

Em setembro de 1964, Furtado foi nomeado diretor do centro de desenvolvimento da Universidade de Yale, onde conheceu o professor Stephen Hymer, com quem manteve um contato intelectual próximo. Furtado reconheceu que Hymer foi importante para ele no sentido de despertar seu interesse para o papel da grande corporação como agente do capitalismo (FURTADO, 1974). Essa influência pode ter contribuído para a visão que Furtado desenvolveu da grande empresa e do gestor, bem diferente da perspectiva de Chandler.

Furtado faleceu em 2004, logo após um movimento promovido por seus pares tê-lo indicado para o Prêmio Nobel de Economia. Alguns meses antes de falecer, num testemunho para um documentário biográfico, Furtado deixa transparecer seu nacionalismo ao mostrar-se ainda intrigado com sua pergunta original de pesquisa: “Por que esta especificidade do Brasil? Por que o Brasil é tão diferente?” (MARIANI, 2004).

Um ano após o falecimento de Furtado, Chandler, ainda ativo do alto de seus 88 anos, coedita *Leviathans* (2005), cujo título é a designação dada às multinacionais consideradas por ele como tendo se originado das profundidades da criatividade humana. Podemos argumentar que, nos 43 anos que separam *Estratégia e estrutura* (1962) de *Leviathans*, tanto a admiração de Chandler pelo modelo das grandes corporações quanto a perspectiva nacionalista a partir da qual ele as descreve não esmoreceram nem um pouco.

### Considerações finais

Este artigo tem por um de seus objetivos incentivar outros pesquisadores a reformular outros (des)encontros acadêmicos Norte-Sul durante a Guerra Fria. Se o “*management* é um fenômeno da Guerra Fria” (KELLEY *et alii*, 2006, p. 603) e o “gestor ideal é um produto da era da Guerra Fria” (McLAREN & MILLS, 2008, p. 386), e, dado o fato de que *management* e, posteriormente, GE foram disseminados pelo mundo na mesma época, é surpreendente que “exista pouca pesquisa sobre o impacto da Guerra Fria na teoria e na prática de *management per se*” (KELLEY *et alii*, 2006, p. 604), particularmente o impacto na América Latina (como exceção, ver FARIA & GUEDES, 2010; e ALCADIPANI & BERTERO, 2012). Além disso, sugerimos que a perspectiva

decolonial e a proposta de um diferente *locus* de enunciação (MIGNOLO, 2011) possam propiciar uma perspectiva crítica adicional a partir da qual (re) construir esses (des)encontros.

Ao longo de mais de 50 anos, Chandler e Furtado analisaram as grandes corporações e o governo a partir de perspectivas diferentes. Somente as contribuições de Chandler foram reconhecidas pelo campo de gestão estratégica, enquanto as propostas de Furtado foram encobertas pela colonialidade epistêmica (IBARRA-COLADO, 2006) do conhecimento do Norte. “Empurrar para o lado” e “enterrar no passado” são duas operações da lógica da colonialidade, “do lado mais negro e invisível da modernidade” (MIGNOLO, 2011, p. 206). Contudo, sugerimos que as produções de ambos os autores são parte de um mesmo fenômeno, da mesma forma como a modernidade e a colonialidade o são, e portanto necessitamos da decolonialidade (MIGNOLO, 2011) para promover o encontro como o pretendido neste artigo.

Sobretudo, o (des)encontro de Chandler e Furtado a partir da perspectiva histórica decolonial apresentada neste artigo ilustra como nosso *locus* como pesquisadores, seja ele

situado em uma “identidade nacional” ou em uma determinada “experiência histórica”, afeta nosso potencial para a geração de conhecimento em *management* e estudos organizacionais. Em outras palavras, concepções do passado são não somente temporais como também espaciais e relacionais. [WEATHERBEE *et alii*, 2012, p. 198]

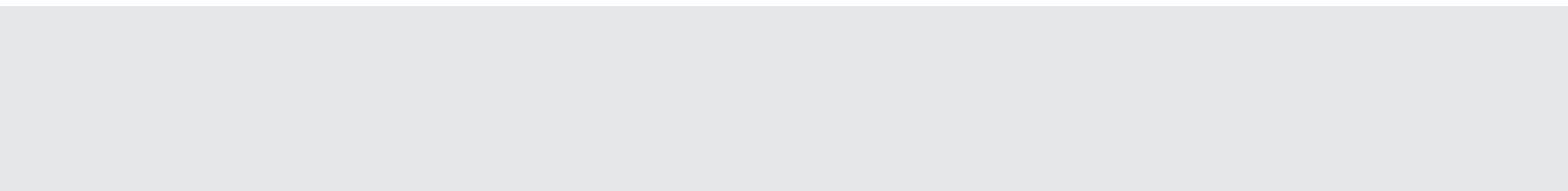
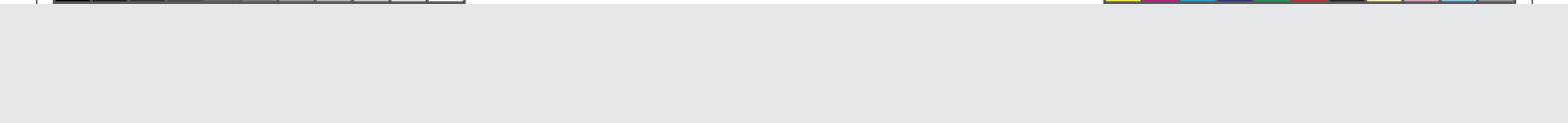
O campo da gestão estratégica estaria numa melhor posição para atender aos anseios globais (não somente no Sul) se o trabalho de Furtado não houvesse sido desconsiderado por Chandler e os proponentes do capitalismo gerencial que seguiram seu trabalho seminal. Assim, o campo de GE talvez estivesse hoje em melhores condições de enfrentar sua crise de legitimidade para explicar a crise financeira atual dos países desenvolvidos, e propor alternativas ao antes monolítico modelo produzido no Norte. Descolonizar conhecimento(s) como os de Cepal e Furtado pode contribuir para a construção de um campo de *management*, em geral, e GE, em particular, que seja multipolar e plural.

§

## Referências bibliográficas

- ALCADIPANI, R.; BERTERO, C.. Guerra Fria e ensino do *management* no Brasil: o caso da FGV-Eaes. *Revista de Administração de Empresas*, 52 (3), 2012, pp. 284-99.
- BRESSER-PEREIRA, L. "From the National-Bourgeoisie to the National Dependency Interpretation of Latin America. *Latin American Perspectives*, 178, 38 (3), 2011, pp. 40-58.
- CHANDLER, A. D. "The Beginnings of 'Big Business' in American Industry". *The Business History Review*, 33(1), 1959, pp. 1-31.
- \_\_\_\_\_. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1962.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *The Papers of Dwight David Eisenhower: The War Years*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970.
- \_\_\_\_\_. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- \_\_\_\_\_. "History and Management Practice and Thought: An Autobiography". *Journal of Management History*, 15 (3), 2009, pp. 236-60.
- \_\_\_\_\_; MAZLISH, B. *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History*. Londres: Cambridge University, 2005.
- COOKE, B. "Writing the Left out of Management Theory: The Historiography of Management of Change". *Organization*, 6 (1), 1999, pp. 81-105.
- \_\_\_\_\_; MILLS, A.; KELLEY, E. "Situation Maslow in Cold War America: A Recontextualization of Management Theory". *Group and Organization Management*, 30 (2), 2005, pp. 129-52.
- \_\_\_\_\_. "Images of Strategy". In CUMMINGS, S.; WILSON, D. (eds.). *Images of Strategy*. Oxford: Blackwell, 2003, pp. 1-40.
- DOSMAN, E. *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- DUSSEL, E. 1492. *O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- FARIA, A.; GUEDES, A. "What is International Management?" In FARIA, A.; GUEDES, A. (eds.). *International Management and International Relations: A Critical Perspective from Latin America*. Nova York: Routledge, 2010, pp. 1-26.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. "Brazil: What kind of revolution?" *Foreign Affairs*, 41, 1963, pp. 526-35.
- \_\_\_\_\_. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966a.
- \_\_\_\_\_. "U.S. hegemony and the future of Latin America". *The World Today*, 22 (9), 1966b, pp. 375-85.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008 [1978].
- \_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GOSHAL, S. "Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices". *Academy of Management Learning and Education*, 4 (1), 2005, pp. 75-91.
- GROSFUGUEL, R. "Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America". *Neplanta: Views from the South*, 1 (2), 2002, pp. 347-74.
- HURLEY, A. (rev.). "The Papers of Dwight David Eisenhower: The War Years". *The Journal of American History*, 57 (4), 1971, pp. 896-99.
- IBARRA-COLADO, E. "Organization Studies and Epistemic Coloniality in Latin America: Thinking Otherness from the Margins". *Organization*, 13 (4), 2006, pp. 489-508.
- JACQUES, R. *Manufacturing the Employee: Management Knowledge from the 19<sup>th</sup> to 21<sup>st</sup> Centuries*. Londres: Sage, 1996.
- KELLEY, E.; MILLS, A.; COOKE, B. "Management as a Cold War Phenomenon?" *Human Relations*, 59 (5), 2006, pp. 603-10.
- MARIANI, J. *O longo amanhecer: cinebiografia de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Andaluz, 2004.
- MCCRAW, T. K. "The Challenge of Alfred D. Chandler, Jr.: Retrospect and Prospect". *Reviews in American History*, 15(1), 1987, pp. 160-78.
- McLAREN, P.; MILLS, A. "A product of 'his' time? Exploring the Construct of the Ideal Manager in the Cold War Era". *Journal of Management History*, 14 (4), 2008, pp. 386-403.
- MIGNOLO, W. "Epistemic Disobedience, Independent Thought and De-Colonial Freedom". *Theory, Culture & Society*, 26 (7-8), 2009, pp. 1-23.
- \_\_\_\_\_. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Londres: Duke University Press, 2011.
- \_\_\_\_\_; TLOSTANOVA, M. "Theorizing from the Borders: Shifting to Geo-and Body-Politics of Knowledge". *European Journal of Social Theory*, 9 (2), 2006, pp. 205-21.
- PARMAR, I. "American Foundations and the Development of International Knowledge Networks". *Global Networks*, 2 (1), 2002, pp. 13-30.
- \_\_\_\_\_. "Strategic Management: the Strengths and Limitations of a Field". In PETTIGREW, A.; THOMAS, R.; WHITTINGTON, R. (eds.). *The Handbook of Strategy and Management*. Londres: Sage, 2002, pp. 4-30.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. El CN.12/89. Santiago, Chile, 1949.
- QUIJANO, A. "Modernidad, colonialidad y América Latina". *Neplanta: Views from the South*, 1 (3), 2000, pp. 533-80.
- ROSTOW, W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- \_\_\_\_\_. "Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes". In SANTOS, B.S.; MENESES, M. (eds.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, pp. 31-83.
- SIMON, J.; HAYEK, M.; BYNUM, L.; NOVICEVIC, M.; BUCKLEY, M.; CARRAHER, S. "Alfred D. Chandler, Jr.: Historical Impact and Historical Scope of His Works". *Journal of Management History*, 16 (4), 2010, pp. 521-26.
- SPECTOR, B. "The Harvard Business Review Goes to War". *Management & Organizational History*, 1 (3), 2006, pp. 273-95.
- SUNKEL, O. "Big Business and 'Dependencia'". *Foreign Affairs*, 50, 1972, pp. 517-31.
- WEATHERBEE, T.; DUREPOS, D.; MILLS, A.; MILL, J. H. "Theorizing the Past: Critical Engagements". *Management & Organizational History*, 7 (3), 2012, pp. 193-202.
- \_\_\_\_\_. "Conclusion: Doing More in Strategy Research". In WHITTINGTON, R.; PETTIGREW, A.; THOMAS, R. (eds.). *The Handbook of Strategy and Management*. Londres: Sage, 2002, pp. 475-88.

Recebido em 24/10/2012  
e aceito em 6/3/2013



Catherine Sauviat |

## Occupy Wall Street, um movimento social inédito nos Estados Unidos<sup>1</sup>

Occupy Wall Street (OWS) não surgiu num lugar qualquer, nem em um momento qualquer da história estadunidense, embora seu impacto tenha alcançado rapidamente uma dimensão mundial. Os Estados Unidos foram o epicentro da crise dos *subprimes* desencadeada em 2007 e ligada mais profundamente à asfixia de um modelo de crescimento no qual o consumo é puxado pelo endividamento. Essa crise se espalhou quase de imediato para o conjunto do planeta, num universo financeiro totalmente liberalizado e desregulado. Por essa razão, o OWS certamente não teria nascido sem as revoltas da primavera árabe (em particular as que irromperam no Egito), que deram o tom da contestação em 2011, nem sem o recrudescimento da mobilização ocorrida no estado de Wisconsin na última primavera, depois que o governador republicano decidiu questionar os direitos sindicais dos empregados do setor público e reduzir drasticamente seus salários e vantagens sociais etc. Dezenas de milhares de cidadãos do estado, jovens e menos jovens, manifestaram-se diante do edifício do Congresso em Madison, sua capital, por iniciativa dos sindicatos e de vários grupos progressistas<sup>2</sup>. Certamente isso nunca teria acontecido sem todos os movimentos de resistência e de rebelião que há mais de um século marcaram a história social dos Estados Unidos, país de imigração, como se sabe, e cujos grandes centros urbanos serviram de caixa de ressonância.

O OWS se espalhou como rastilho de pólvora por mais de mil cidades (maiores e menores) do país, e em seguida por várias capitais ou grandes cidades do mundo inteiro: Nova York, Boston, Montreal, Lisboa, Atenas, Tel Aviv, Zurique, Londres etc. Galvanizou os movimentos dos indignados na Europa, então um tanto ofegantes, até relegá-los, às vezes, a segundo plano, criando imitadores na Ásia e na África. O movimento está no terceiro mês de existência, mesmo com as ocupações desbaratadas pela polícia em meados de novembro de 2011, por quase toda parte, em resposta à pressão crescente dos políticos e do mundo dos negócios. Graças à sua duração, graças à sua forma

1. A redação deste artigo foi finalizada em 20 de novembro de 2011.

2. Cf. SAUVIAT, C. “Le Wisconsin, à l'avant-garde d'une offensive antisindicale d'envergure”. *Chronique Internationale de l'Ires*, nº 129, março de 2011. Depois da adoção desta lei, um grupo de 50 a 150 pessoas continuou se manifestando, cantando todos os dias diante do edifício do Capitólio (“Solidarity Singalong”), e um pequeno número de ativistas voltava para a frente do Capitólio sempre que havia ali um debate parlamentar, a despeito da hostilidade dos membros do Partido Democrata por tais ações.

145-159

&gt;&gt;

3. Citado por *The Wall Street Journal*, 20 de outubro de 2011.

4. O parque é propriedade da Brookfield Office Properties, que até meados de novembro se absteve de pedir a desocupação pela força policial.

5. O que pôde ser constatado por diversos observadores em diferentes ocupações, principalmente aquela do OWS, foi a existência de uma divisão de trabalho organizada, com estruturas especializadas por função: comitês garantindo a segurança das ocupações, uma estrutura responsabilizando-se pelas questões de direito, aparato de saúde com médicos e enfermeiros, cantina para preparar as refeições, um centro de espetáculos, espaço para meditação, serviço de imprensa e comunicação, serviço de limpeza e de reciclagem do lixo, biblioteca com 5 mil obras oferecidas pelos simpatizantes do movimento. Cf. COLLINS, Sheila D. "The Stones Cry Out: the Power of the Occupation in the City Square", 7 de novembro de 2011, <http://newpol.org/>.

6. Foi necessário esperar o começo de outubro para que a grande imprensa diária americana descobrisse os acontecimentos, ou seja, mais de 15 dias depois do início da ocupação oficial, e em termos pouco amenos na maioria das vezes.

7. Cf. *Chronique Internationale de l'Ires*, nº 133, no prelo.

(ocupações de lugares públicos, desobediência cívica) e a seus alvos (grandes empresas do ramo financeiro ou industrial), o movimento se reveste, desde então, de um caráter excepcional nos Estados Unidos, como ressaltou recentemente C. Geisst, professor universitário que escreveu uma história de Wall Street<sup>3</sup>. O OWS fixou domicílio a partir de 17 de setembro de 2011 no parque Zuccotti, rebatizado por seus ocupantes de "Freedom Plaza" em homenagem à mobilização dos egípcios na praça Tahir, no Cairo, cujo nome significa "liberdade". Essa mobilização teve ampla divulgação na mídia americana devido às relações estratégicas que os Estados Unidos mantêm com o Egito. O Zuccotti é do<sup>4</sup> da parte baixa de Manhattan, onde o acampamento se instalou e onde se constituiu um microcosmo da sociedade alternativa<sup>5</sup>. Apesar do mutismo da imprensa ao deparar com o movimento<sup>6</sup>, ele logo fez escola em várias centenas de cidades do país, cada ocupação tendo suas próprias características, táticas e modos de organização. Por todo lado o movimento se beneficiou, nos dois primeiros meses, do apoio da população, apesar da repressão policial especialmente forte que se abateu em alguns lugares, e das milhares de prisões decretadas em Nova York, Oakland, Chicago, Denver, Seattle e Atlanta.

O movimento é em primeiro lugar, de maneira muito clara, uma revolta da juventude, à semelhança do movimento dos indignados que começou na Tunísia, depois se espalhou pelo Egito e em seguida pela Europa e Ásia. Nos Estados Unidos, essa revolta é alimentada principalmente por jovens da classe média que se endividaram para fazer seus estudos com a esperança de encontrar um trabalho que lhes assegurasse um futuro decente e estável. Atualmente, eles não encontram emprego, e, se encontram, é muito aquém de suas qualificações<sup>7</sup>.

Mas, além dessa dimensão econômica, o OWS possui uma dimensão propriamente política. Pelo conteúdo, é uma revolta contra o *establishment*, contra as oligarquias política, econômica e financeira; pela forma, é um movimento igualitário, sem liderança declarada nem figura tutelar, fazendo uso intensivo dos meios de comunicação *high tech* para se organizar, resistir às forças policiais etc.; portanto, o movimento não é, antes de tudo, a expressão de um ardente desejo de democracia?

### Um movimento heterogêneo, impulsionado pela juventude

É difícil fazer um julgamento do conjunto da identidade dos ocupantes e da composição geracional e social dos movimentos que se enraizaram por todos os Estados Unidos, tão diversas parecem ser as situações locais. É possível, entretanto, apesar de sua diversidade e dessa singularidade local, tirar algumas lições dele. O *Wall Street Journal*, que entrevistou por amostragem, em fins de

outubro de 2011, os participantes do movimento em várias grandes cidades do país, oferece um resumo da composição das diferentes ocupações. Quase três quartos dos ocupantes, ou participantes dos movimentos, seriam graduandos ou mestrandos, ou em vias de ser, e somente um terço deles estaria desempregado. Cerca de um quarto se diz democrata, a maioria não se refere a nenhum partido político preciso, ou se declara independente. A idade média é 26 anos<sup>8</sup>. O mesmo jornal fez uma nova pesquisa no começo de novembro, desta vez para identificar as pessoas que apoiavam o movimento, mostrando que o apoio mais forte vinha de indivíduos que tinham entre 50 e 64 anos, com renda anual entre 50 mil e 70 mil dólares, morando de preferência no Oeste dos Estados Unidos<sup>9</sup>.

Se acreditamos nessas diferentes pesquisas, é claro que se trata de um movimento em que os jovens estão maciçamente presentes, em especial os jovens preparados. É verdade que a juventude é duramente atingida pela crise. Todavia, a novidade não é tanto a explosão da taxa de desemprego dos jovens – mais fraca, na verdade, que a dos adultos, e bastante comum no momento de uma recessão em que são eles os primeiros a ser despedidos (*last in, first out*). O que hoje é inédito é o caráter agudo e durável do desemprego atingindo os jovens, inclusive aqueles que fizeram curso universitário, e além disso seu nível de endividamento, muito elevado<sup>10</sup>. Esse fenômeno se deve sobretudo ao aumento das anuidades universitárias nestes últimos anos, que podem chegar a 45 mil dólares em determinadas universidades da Ivy League. Isso vale em especial para as universidades públicas, em que esses valores não pararam de aumentar nos últimos anos, uma medida dos estados em resposta às dificuldades orçamentárias. Esse fato provocou um brusco aumento da inadimplência entre os estudantes que haviam feito empréstimo (11,2% em meados de 2011 contra 6,5% em 2003)<sup>11</sup>.

Enquanto os jovens continuam esperando o “retorno do investimento” nos estudos, estes são cada vez mais necessários, mas cada vez menos suficientes, contrariamente ao que ocorreu com gerações anteriores<sup>12</sup>. Os que têm emprego e formação universitária de primeiro e segundo ciclos quase não tiveram aumento salarial desde 2000. Cada vez menos eles têm acesso a empregos de qualidade – isto é, com as vantagens sociais a eles associadas, tais como plano de saúde e a possibilidade de se beneficiar de um abono do empregador para uma “poupança-aposentadoria”.

Aliás, segundo a última pesquisa do serviço de recenseamento, a porcentagem dos rapazes de 25 a 34 anos vivendo com os pais passou de 14,2% em 2007 para 18,6% em 2011, o maior índice desde os anos 1960. Outros têm cada vez menos acesso à educação superior, pois o valor das bolsas dadas pelo Estado já não é suficiente para compensar os aumentos das anuidades<sup>13</sup>. Ora, a obtenção de um diploma universitário continua sendo o melhor motor de mobilidade social nos Estados Unidos.

8. Cf. BEIKIN, D. (Chicago); AUDI, T. (Los Angeles); YADRON, D. (Washington). “Protest Present Dilemma for Democrats”. *The Wall Street Journal*, 23 de outubro de 2011.

9. Cf. SEIB, G. F. “Populist Movements Rooted in Same Soil”. *The Wall Street Journal*, 15 de novembro de 2011.

10. O nível médio de endividamento deles alcançou 25 mil dólares em 2010; o nível de endividamento total foi quase multiplicado por sete, entre 1999 e meados de 2011, passando de 80 bilhões a 550 bilhões de dólares. Alguns estudantes, principalmente os de direito e de medicina, estão superendividados. Ora, as obrigações endossadas no mercado da dívida estudantil, estimado em 242 bilhões de dólares, não são garantia para o governo americano. Considerando os riscos corridos, este mercado está atualmente congelado.

11. Cf. KENNARD, M.; BOND, S. “US student debt impact likened to subprime”. *The Financial Times*, 16 de outubro de 2011.

12. A taxa de desemprego dos titulares de um diploma universitário era de 4,9% em outubro de 2011, mas pouco mais que o dobro (10,5%) para aqueles que saíram do curso secundário sem diploma, segundo o Bureau of Labor Statistics.

13. Em 1975, um Pell Grant cobria 80% dos custos de anuidade e alojamento numa universidade pública e 40% numa universidade particular; no fim dos anos 1990, esses benefícios eram apenas de 40% e 15% respectivamente. Cf. HACKER, J.; METTIER, S.; PINDERHUGUES, D.; SKOCPOL, T. “Inequality and Public Policy”, 2009, <http://www.apsanet.org/imgtest/feedback-memo.pdf>.

Essa situação de desemprego ou de subemprego maciço com a qual os jovens, inclusive os mais preparados, são confrontados é realmente nova nesse país, que conhece pela quarta vez uma nova retomada da economia, sem emprego<sup>14</sup>. Nesse contexto moroso, eles temem se ver desempregados ou desqualificados. Jogaram o jogo do sistema e agora pagam pelos danos causados por outros, aqueles que, ao contrário, fizeram pouco-caso do sistema e provocaram a mais grave crise econômica mundial desde 1929. Eles são talvez as primeiras vítimas do sonho americano.

Tratando-se, em primeiro lugar, de um movimento de jovens, e de jovens urbanos, é admirável que tenha atraído, sobretudo nas grandes cidades, indivíduos de todas as idades e condições sociais ou quase (desempregados, assalariados, pobres ou de classe média, sem teto etc.)<sup>15</sup>. Embora o movimento não tenha um caráter maciço, tendo em vista o número relativamente reduzido dos ocupantes, por causa da dispersão das ocupações e da ausência de uma doutrina unificada para guiar as diferentes ocupações, o movimento tem uma filiação inegável com a “revolução dos direitos” dos anos 1960, embora o contexto econômico seja muito diferente, com crescimento lento, desindustrialização, descentralização, crise ambiental etc. Quem protestava, na época, pertencia à classe média, era em sua maioria gente preparada, e se revoltava contra o governo, que os enviava ao Vietnã para fazer uma guerra considerada pela maioria ilegítima, ou contra o poder masculino. O atual movimento difere do outro, que tinha vínculos bem estabelecidos com os movimentos estudantis, negros e brancos, sem falar das várias iniciativas inter-raciais que haviam se criado. Hoje, os jovens negros estão certamente menos presentes no centro do OWS, exceto em cidades como Oakland, onde a comunidade negra tem uma longa tradição de militância e onde a contestação é mais radical, como demonstram o apelo à greve geral, lançado no começo de novembro, e o fechamento momentâneo do porto, símbolo do capitalismo mercantil e da “livre circulação dos contêineres”. Isso é ainda mais verdadeiro para os jovens negros (assim como para os jovens hispânicos) desfavorecidos, aqueles que não estão nem empregados nem na escola – população cuja taxa de encarceramento é muito elevada. Estes formam o grande batalhão da Disconnected Youth e são pouco visíveis no movimento. A questão racial não é central como era naquela época. Entretanto, se o movimento dos anos 1960 permitiu aos negros beneficiarem-se do elevador social, o crescimento das desigualdades no fim dos anos 1970 novamente aprofundou as disparidades entre brancos e negros. Isso é bem visível quanto às taxas de desemprego dos jovens em especial, ou mais ainda quanto aos indicadores da pobreza<sup>16</sup>. Mas o ressurgimento das desigualdades econômicas – em termos de renda, e também de acesso ao ensino superior e a planos de saúde etc. – está vinculado ao enfraquecimento das políticas públicas e dos grandes programas sociais e ao declínio do sindicalismo, que,

**14.** Cf. SAUVIAT, C. ; SOMMEILLER, E. “États-Unis: choc de la recession et reprise sans emploi pour les jeunes”. *Chronique Internationale de l'Ires*, nº 133, no prelo.

**15.** Em Nova York o número dos sem-teto não parou de crescer, ultrapassando 40 mil (dos quais aproximadamente 17 mil são crianças). Cf. SAUL, M. H. “City’s Homeless Count Tops 40.000”. *The Wall Street Journal*, 9 de novembro de 2011.

**16.** Segundo os dados do BLS, a taxa de desemprego dos jovens de dezesseis a 24 anos no segundo trimestre de 2011 representava mais que o dobro daquela dos de 25 a 54 anos (17,4% contra 8,1%). A taxa de desemprego dos rapazes negros na faixa dos 20 a 24 anos era, no mesmo período, o dobro daquela dos rapazes brancos (29% contra 14%) Ela pode chegar a 75% em algumas cidades, como Chicago. O índice oficial de pobreza dos brancos não hispânicos era de 9,9% em 2010, enquanto o dos negros alcançava 27,4%, e o dos de origem hispânica, 26,6%. Cf. US Census Bureau. *Income, Poverty and health Insurance Status in the United States: 2010*, setembro de 2011.

sem dúvida, contribuíram para minar a capacidade dos negros de se envolver com a política e de explorar seus direitos cívicos conquistados a duras penas<sup>17</sup>.

Assim, o OWS tem bem mais características de um movimento pós-político do que de um movimento pós-racial, como ressaltou recentemente a americanista Sylvie Laurent<sup>18</sup>. Mais próximo de nós, o OWS também tem, com certeza, semelhanças com os protestos antiglobalização presentes desde o final dos anos 1990 nas reuniões do G20.

Mas ele também é mais heterogêneo do que se pensa, o que não surpreende, já que supostamente deve representar 99% da sociedade americana. O movimento integra não apenas jovens e adultos, mas também pessoas com trajetórias políticas, econômicas e sociais bem distintas. Entre os participantes do movimento OWS encontramos anticapitalistas, gente que acredita no capitalismo regulado (um bom capitalismo), representantes da esquerda americana, membros do Tea Party (embora poucos tenham aderido ao movimento), funcionários públicos, sem-teto, desempregados, jovens ex-combatentes das guerras do Afeganistão e do Iraque, surpreendidos também pelo desemprego<sup>19</sup>, jovens brancos, negros e latinos, assim como militantes de associações de caridade dedicados ao trabalho social local etc. Em Nova York, o movimento parece mais impulsionado por jovens brancos das classes médias do que pelos jovens desfavorecidos, negros ou latinos. Em compensação, esse não é o caso em Oakland, onde o movimento de protesto é, ao que parece, composto mais de negros e latinos e onde as ligações com o movimento sindical se revelaram mais estreitas, provavelmente por causa de uma concentração da população operária, ligada às atividades portuárias da cidade e a uma tradição de luta.

### Um movimento contra o capitalismo financeirizado

O OWS começou de maneira ostensiva em Nova York, símbolo do poder financeiro de Wall Street. No dia 17 de setembro de 2011, 2 mil pessoas (estudantes ativistas, responsáveis por associações que trabalhavam em bairros pobres da cidade, e que havia dois meses protestavam contra os cortes orçamentários e as demissões) decidem instalar um acampamento no centro do distrito financeiro da capital do estado de Nova York, ali onde é a sede dos grandes estabelecimentos financeiros do país, para expressar sua cólera contra os bancos de Wall Street, contra a ganância das empresas e contra os cortes orçamentários feitos pelo governo.

Os Estados Unidos, que levaram longe demais o desenvolvimento do capitalismo financeiro, ofereceram um alvo perfeito para o movimento. Talvez venha daí a sua força e seja isso que o distingue dos outros movimentos dos indignados que eclodiram nas grandes capitais, com exceção dos manifestantes

17. Cf. HACKER, J. *et alii* (2009), *op. cit.*

18. Convidada do *Matins de France Culture*, 7 de novembro de 2011.

19. Dos veteranos de 18 a 24 anos, 30% estão desempregados atualmente. Cf. *Business Week*, 10 de novembro de 2011.

ingleses ao ocuparem a Catedral de St. Paul, em Londres, numa reação contra a City e àquilo que o mundo financeiro produziu.

Trata-se, na verdade, de uma revolta contra o capitalismo financeiro e seus símbolos mais fortes, os grandes bancos de Wall Street e as grandes empresas americanas. É uma revolta contra o poder concentrado dos bancos e das finanças. Esse poder capturou literalmente o Estado e os reguladores<sup>20</sup>. Os dirigentes do setor financeiro se infiltraram por todo o aparelho estatal, pondo-se assim em condições de moldar as decisões em benefício próprio. Essa captura não precisa passar pela corrupção do regulador, como ressaltaram Johnson & Kwak<sup>21</sup>. Basta que o regulador tenha interiorizado as preferências da profissão financeira e as dos dirigentes de empresas, que ele, todavia, supostamente controla. Foi precisamente pelo movimento de vaivém entre o Executivo, o mundo das finanças e o mundo dos negócios – acelerado nas décadas de 1990 e 2000, durante os governos Clinton e Bush – que essa interiorização se fez. Isso é ainda mais eficaz quando o mundo acadêmico participa do processo e é conivente com o mundo das finanças por interesse pecuniário e/ou ideológico, como mostrou o excelente filme *Trabalho interno*, de um *ex-insider*<sup>22</sup>. O poder financeiro se reforçou na crise. Os bancos maiores absorveram os mais fracos e os mais frágeis, e continuam a fazer um *lobby* muito agressivo para esvaziar o conteúdo da lei de regulamentação financeira votada em 2010 (Dodd Franck Act). Os jovens recém-formados, titulares de um MBA, não se enganam nisso, pois todos preferem entrar nos estabelecimentos financeiros (bancos, *hedge funds*, gestão de fundos, fundos de *privates equity* ou *venture capital*) a entrar em outros setores, tendo em vista as gratificações simbólicas e materiais que essas posições proporcionam.

Portanto, é também uma revolta contra a empresa financeirizada, contra os lucros desproporcionais que se outorgam seus dirigentes graças à manipulação das cotações da bolsa, tais como bônus, *stock options*, recompra de ações. Os lucros não têm relação com o desempenho das empresas; ao mesmo tempo, outros se “aproveitaram” amplamente da crise para demitir em massa, e hoje não estão dispostos a empregar nem a investir, exceto na China ou na Índia<sup>23</sup>.

O OWS e o sindicato dos trabalhadores da comunicação (CWA) se manifestaram diante da sede de Verizon, em Nova York, para questionar o poder das empresas. A ação dirigida contra a empresa de comunicação é simbólica, mas acontece no momento oportuno: já em agosto, quando 45 mil empregados da companhia entraram em greve por duas semanas, opondo-se às concessões solicitadas pela direção quando renovaria o contrato coletivo (congelamento das pensões, ajuste salarial ligado ao desempenho dos empregados, facilidades para demitir os sindicalizados, aumento da contribuição salarial para o prêmio de seguro-saúde). Como não conseguiram fazer que a direção cedesse, eles se preparam hoje para outra greve. O OWS retornou aos piquetes de greve

**20.** O atual secretário de Estado do Tesouro, T. Geithner, é oriundo do Federal Reserve Bank de Nova York. O antigo secretário de Estado do Tesouro no governo Bush, P. Paulson, vinha diretamente do banco Goldman Sachs. Mas foi Bill Clinton que inaugurou esse movimento, nomeando P. Rubin para esse cargo em seu primeiro mandato, no começo dos anos 1990. Cf. JOHNSON, S.; KWAK, J. *13 Bankers, The Wall Street Take Over and the Next Financial Meltdown*. Nova York: Pantheon, 2010.

**21.** *Op. cit.*; cf. nota anterior.

**22.** É notável que a esse respeito algumas dezenas de estudantes de Harvard inscritos no curso de introdução à economia do professor Mankiw, ex-presidente do grupo dos conselheiros econômicos do ex-presidente dos Estados Unidos G. W. Bush e atual conselheiro de Mitt Romney, candidato às primárias republicanas, tenham protestado em carta aberta contra a parcialidade do curso. Cf. “Occupy Protests’ ripples reach Harvard”. *FT*, 4 de novembro de 2011.

**23.** Cf. LAZONICK, W. “Occupy Wall Street’s Outrage at Greed Can Expand to Corporate Stock Manipulation”, <http://www.newdeal20.org>.

em frente às portas da firma. Essa iniciativa traduz um aumento de vitalidade, inclusive dos sindicatos, num contexto apesar de tudo muito depressivo por causa da diminuição de adeptos do movimento, do recuo das greves, do questionamento das conquistas salariais etc. Deve-se lembrar que, para o sindicalismo americano, Verizon representa a única greve vitoriosa dessa década. Na renovação da convenção coletiva da empresa em 2000, e após 19 dias de greve, os sindicatos obtiveram ganho de causa sobre a maior parte dos pontos litigiosos do acordo<sup>24</sup>.

O OWS é também uma revolta contra as desigualdades, as quais resultam do capitalismo financeirizado, tendo aumentado de maneira explosiva nas últimas décadas. O *slogan* principal do movimento é: “Nós somos os 99%”. Isso não pode soar mais justo, pois o 1% mais rico dos Estados Unidos viu sua parte na renda nacional mais que duplicar nas três últimas décadas, passando, segundo o Congressional Budget Office (CBO), de 8% a 17% entre 1979 e 2007<sup>25</sup>. A composição desse 1% é em si reveladora: cerca de 60% dessa camada de ultrarricos são dirigentes de empresas financeiras e não financeiras, cujas remunerações mais que quadruplicaram a partir dos anos 1970, em dólares constantes (fora inflação). O setor das finanças desempenhou de maneira clara o papel de motor na explosão das desigualdades. Seus dirigentes tornaram-se nos anos 2000 os mais bem pagos do conjunto de todos, com remunerações excepcionais, anormalmente protegidos, no sentido da baixa, pelo jogo das *stock-options*. Mas essas desigualdades também são consequência da mudança completa da política fiscal, orquestrada a partir dos anos 1980 pelos sucessivos governos em benefício dos mais ricos, e alimentada pela deslegitimação do imposto, e até mesmo por revoltas fiscais<sup>26</sup>.

Em certas cidades que, entretanto, são exceções, é surpreendente que a polícia tenha se recusado a prender os manifestantes. Se é assim, é porque alguns policiais também se sentem integrantes desses 99%, mesmo que esteja longe de ser o caso para todos<sup>27</sup>. Mas acaso não são os funcionários dos estados e dos organismos locais (policiais, bombeiros, professores) os primeiros a quem os estados impõem há um ano sacrifícios relativos ao congelamento ou à redução do salário, ao aumento da jornada trabalhista, quando não são simplesmente as demissões, a pretexto da deterioração da situação orçamentária deles?<sup>28</sup>

A concentração da renda tornou-se uma ameaça para a democracia e para a manutenção de uma sociedade de classes médias, que os Estados Unidos podiam se vangloriar de ter criado nos “Trinta Gloriosos” (1945-75). Alguns empresários muito ricos, como George Soros ou Warren Buffet, lembraram o que a fortuna devia comportar de obrigações de reciprocidade cívica com a grande maioria, enquanto muitos novos-ricos oriundos do neoliberalismo, geralmente fortunas acumuladas em atividades “novas,” como a imobiliária, tenderam a esquecer que *noblesse oblige*. No entanto, era esta a doutrina que

24. Cf. SAUVIAT, C. “Tension dans la nouvelle économie: la grève chez Verizon, un conflit exemplaires?” *Chronique Internationale de l’res*, nº 67, novembro de 2000.

25. *Trends in the Distribution of Household Income*. Washington: CBO, 2011.

26. Cf. SAUVIAT, C.; LIZÉ, L. *La crise du modèle social américain*. Rennes: PUR, 2010.

27. O salário anual médio de um oficial de polícia é 55.620 dólares, colocando-o no 59º centil dos rendimentos. Cf. COVERT, Brice. “Police are the 99% Will they ever Join the protestes?”, <http://newdeal20.org>.

28. Cf. SAUVIAT, C. (2010) *Op. cit.*

prevalencia no século XIX nos Estados Unidos, na época dos “barões ladrões”, esses grandes capitães da indústria ou das finanças que também sabiam ser mecenas. A ética da responsabilidade cívica quase desapareceu.

Há hoje a sensação crescente no cerne da sociedade americana de que a explosão das desigualdades e a captação das riquezas por alguns se tornaram ilegítimas. A máquina de fabricar desigualdades não reflete mais os méritos individuais de cada um, não tem mais nada a ver com a igualdade de oportunidades, tão cara aos pais fundadores da república americana, ou com o mito do empreendedor schumpeteriano, inovador, recompensado pelo talento e pelos riscos assumidos, personificado de maneira ideal por Steve Jobs, o patrão da Apple, cuja morte, é surpreendente, só tenha provocado louvores e nem uma sombra de crítica na França. Essa explosão de desigualdades é, ao contrário, produto de comportamentos fora das normas, oportunistas, até mesmo corruptos ou criminosos, que levaram os dirigentes de grandes bancos e grandes empresas desse país a fraudar e/ou zombar da ingenuidade da maioria, principalmente dos pobres coitados a quem acenaram com a esperança de tornarem-se um dia proprietários. A tolerância da sociedade americana quanto às desigualdades é certamente bem maior que em qualquer outro lugar. Mas é significativo que hoje tenha alcançado certos limites. Tanto mais que os “criminosos do colarinho branco” puderam agir com toda impunidade, protegidos pelas leis e pela cumplicidade das elites políticas, e os bancos e empresas que dirigem também foram salvos da falência e alguns até resgatados pelo Estado<sup>29</sup>.

### Um movimento de contestação das elites

Mas o movimento é mais que isso. Ele encerra uma dimensão propriamente política. Essa é uma revolta contra o fosso que se aprofundou entre as elites políticas, econômicas, empresariais e as pessoas comuns, aquelas tendo se tornado incapazes de compreender estas<sup>30</sup>. Desse ponto de vista, a comparação com o Tea Party não deixou de ser feita por alguns jornais, vendo aí uma escalada do populismo nos dois extremos. Ora, se esses dois movimentos compartilham uma visão crítica das elites políticas e do *status quo* que elas produzem, as similitudes param por aí. O Tea Party – que se origina na oposição à salvação dos bancos e do sistema financeiro decidida no outono de 2008 (Tarp) e cuja ala mais à direita deseja o desmantelamento do que resta do Estado-providência americano – é violentamente antiestatal, o que o OWS não é, já que, ao contrário, pede mais regulamentação dos bancos e das empresas e mais justa redistribuição das riquezas.

O movimento é uma revolta contra o confisco do poder pelas elites, e exprime uma demanda de engajamento dos cidadãos na política, no sentido

**29.** A maioria dos americanos deseja, aliás, que os comportamentos de alguns dirigentes sejam levados perante os tribunais; cf. <http://www.alternet.org/story/152845/>.

**30.** Cf. LASCH, C. *La révolte des élites*. Paris: Climats, 1996.

nobre do termo (de exercer a cidadania), para defender as questões que lhes dizem respeito e que os preocupam, diante da incapacidade de seus representantes de fazê-lo, quer se trate daqueles do Partido Democrata, quer do presidente Obama, em quem tanta esperança fora depositada durante a campanha eleitoral de 2008.

Em nenhum outro lugar como nos Estados Unidos esse confisco foi tão longe, o dinheiro e a política nunca foram tão estreitamente ligados. Convém lembrar que os bancos de Wall Street figuravam entre os principais doadores, tendo financiado a campanha presidencial do candidato Obama. Uma decisão da Suprema Corte americana, proferida no dia 21 de janeiro de 2010 (*Citizens United vs. Federal Elections Commission*), mais uma vez reforçou o caráter plutocrata do regime político americano, eliminando as barreiras instauradas em 1974 que limitavam o financiamento das campanhas presidenciais ou legislativas pelo Big Business e os sindicatos.

Além disso, o sistema político americano encontra-se hoje em estado crítico. Desde as eleições do meio do mandato, não só o presidente Obama não consegue mais que votem seus projetos de lei, e em particular seu novo programa para o emprego, mas até mesmo uma instância como o supercomitê do Congresso – instalado para propor a redução da dívida e cuja composição é bipartidária – é incapaz de conseguir um acordo.

Barack Obama, embora paralisado politicamente, se deu conta daquilo que o movimento OWS poderia trazer e de como explorar essa imensa frustração. Se manifestou alguma empatia pelo movimento, não o defendeu nem fez suas as palavras de ordem, advertindo os manifestantes para não vilipendiarem todas as empresas de Wall Street, não “demonizarem” seus empregados e não comprometerem o funcionamento da economia. Entretanto, deve ter resolvido fazer um gesto *a minima*, aliviando o fardo da dívida dos estudantes. Essa questão do endividamento dos estudantes é uma das preocupações-chave do movimento, e a anulação dessas dívidas, um *slogan* importante. A dívida alcançou mais de um trilhão de dólares em 2011, tendo ultrapassado, segundo o Federal Reserve, o montante da dívida dos americanos com cartões de crédito<sup>31</sup>. Obama fez isso também em resposta a uma petição assinada por mais de 30 mil pessoas no site da Casa Branca pedindo a anulação da dívida<sup>32</sup>.

O movimento OWS se mostra também receoso com relação a tudo o que poderia parecer uma forma de recuperação por parte das organizações sindicais. Mas isso não impediu o presidente da AFL-CIO, Richard Trumka, de ir a Nova York logo no começo do movimento para expressar a solidariedade da central, cujos laços com o Partido Democrata são estreitos. As grandes federações industriais, como os sindicatos dos trabalhadores no setor de serviços, dos funcionários dos estados e dos organismos locais, ou as federações profissionais, como os sindicatos dos caminhoneiros, dos professores, dos

**31.** O montante da dívida estudantil alcançou 830 bilhões de dólares em junho de 2010, dos quais 665 bilhões são de empréstimos federais e 168 bilhões de empréstimos bancários, enquanto o conjunto dos créditos rotativos, dos quais 98% são referentes ao uso de cartões de crédito, alcançaram na mesma data 826,5 bilhões de dólares. Cf. “Consumer Credit Outstanding”, Federal Reserve Bank.

**32.** Trata-se de uma divulgação do *open data*, processo que visa a instaurar mais democracia e possibilita aos americanos tratar das questões que os preocupam com a ajuda de petições assinadas via internet (“we the people”). É a primeira experiência do gênero, já que o site foi criado em setembro de 2011. Desde que a questão levantada conte mais de 25 mil assinaturas, a Casa Branca deve formular uma resposta.

enfermeiros, assim como seções locais e instâncias regionais (Central Labor Council), fizeram o mesmo<sup>33</sup>. Portanto, o parque Zuccotti, em Nova York, onde o OWS fixou “domicílio”, não pôde ser desocupado por dois meses pelas forças policiais do município, sob pretexto de limpeza, graças ao apoio de inúmeras seções locais dos sindicatos, que foram ajudar os ocupantes. Houve ações recíprocas de apoio e solidariedade<sup>34</sup>. A AFL-CIO presta cada vez mais atenção ao OWS, principalmente depois que os jovens da central se reuniram em Minneapolis, no começo de outubro de 2011, pela segunda vez como grupo constituído. De seu lado, os sindicatos se deram conta de que o OWS tinha conseguido denunciar os principais males do capitalismo americano de maneira bem mais eficaz que eles. Aliás, retomaram o *slogan* dos 99% por conta própria (as desigualdades etc.). Perceberam que os meios utilizados pelo movimento, em especial as redes sociais, para divulgar as mensagens em larga escala, e as ações de desobediência cívica, como manifestações, ocupações etc., recompensam, embora eles próprios não cheguem a imitá-los.

**33.** No total, 13 federações sindicais nacionais manifestaram apoio oficial ao OWS.

**34.** Os manifestantes foram ao encontro dos piquetes de greve dos Teamster na casa de leilão da Sotheby, em Manhattan, ou da Verizon, em Los Angeles, Washington, Buffalo e Boston; os sindicatos intervieram junto às autoridades locais para impedir a expulsão de lugares públicos. Cf. “Occupy Movement Inspires Unions to Embrace Bold Tactics”. *The New York Times*, 8 de novembro de 2011.

**35.** O relato dessa ocupação e das raízes do movimento foi extraído de um dos artigos mais bem documentados que conhecemos, publicado inesperadamente no semanário econômico *Business Week*, escrito por D. Bennet em 26 de outubro. O título do artigo é “David Graeber, the anti-leader of Occupy Wall Street”. Ver também uma entrevista de D. Graeber: “Playing By the Rules – The strange Success of OWS”, de 19 de outubro de 2011, <http://www.nakedcapitalism.com/>.

**36.** Eles também levaram o OWS a apoiar a proposta de uma taxa de 1% sobre as transações financeiras, a taxa Tobin, rebatizada pelos Adbusters como taxa Robin Hood.

### Um movimento que expressa um desejo ardente de democracia

O OWS nasceu das iniciativas de uma associação de origem canadense, os Adbusters, que publica uma revista homônima e pretende ser uma rede de alcance mundial<sup>35</sup>. A revista, muito atenta aos diversos movimentos dos indignados que eclodiram em vários continentes no inverno e na primavera de 2011, convocou as pessoas desde julho desse mesmo ano para a ocupação de Wall Street<sup>36</sup>, que se efetivou dois meses depois do apelo de um pequeno grupo de ativistas nova-iorquinos chamado New Yorkers Against Budget Cuts, com o apoio de ONGs, sindicatos e militantes socialistas. Composto também de estudantes, de jovens de diversas nacionalidades ligados aos movimentos dos indignados na Europa, e de militantes associativos, intervindo em bairros mais desfavorecidos da cidade, o grupo procurava desde junho sensibilizar a população realizando assembleias gerais sobre as consequências dos cortes orçamentários, principalmente as demissões em massa no setor privado e no setor público, durante e depois da recessão. Logo decidiram imitar os indignados europeus, ocupando um espaço público, fazendo assembleias gerais, garantia da democracia direta, cujo funcionamento se opõe em todos os pontos ao modo de governo americano.

No centro dessa esfera ativista surge a figura de David Graeber, filho de pais operários politizados e sindicalizados que pertenceram à esquerda americana nos anos 1930. Sem dúvida ele desempenhou um papel-chave na ocupação de Wall Street. Universitário e antropólogo de formação, de obediência anarquista, ele publicou em 2011 um volumoso livro intitulado *Debt: the*

*first 5.000 years*, no qual explora as atitudes variáveis dos povos com relação às dívidas soberanas, examina a disposição deles em honrar, ou não, as dívidas desde a antiguidade até nossos dias, mas analisa principalmente o efeito devastador que as dívidas podem produzir e a capacidade dos seres humanos de se mostrarem solidários uns com os outros, assim como a de se associarem<sup>37</sup>. Trata, portanto, de uma questão que certamente foi um dos ingredientes da revolta do OWS, isto é, a maneira altamente seletiva como foram tratadas as dívidas dos grandes bancos de Wall Street, que o governo salvou, comparadas às dívidas das famílias ou dos estudantes, que não mereceram a mesma atenção, longe disso. Em suma, o movimento interroga a legitimidade das dívidas e, portanto, a obrigação dos devedores de honrá-las, e a soberania do povo para decidir. Alimentado pelos jovens que se recusaram a deixar os locais ocupados, apesar da pressão política e policial, e também pelos menos jovens, de orientações políticas diversas (anarquistas, socialistas, esquerda militante etc.), o movimento pratica todos os dias a democracia que os políticos tentam como podem conter com brutalidade, arguindo problemas de segurança pública ou de higiene. Por suas formas e seus meios de ação, por seus princípios de organização, o OWS exprime a necessidade de democracia direta, ou de ideal democrático, aquela dos pais fundadores, que um sistema político bipartidário – no qual o dinheiro do Big Business se tornou central<sup>38</sup> – asfixiou completamente. De fato, as oligarquias liberais contemporâneas, os regimes ditos democráticos, não pararam de limitar a esfera pública, reduzindo as ações dos cidadãos ao direito de votar, que é, aliás, cada vez mais deixado de lado, com taxas de abstenção cada vez mais elevadas nas principais democracias ocidentais. A taxa de abstenção nos Estados Unidos é, lembremos, particularmente alta. O essencial dos negócios públicos foi – como analisou muito bem Cornelius Castoriadis (1997) – confiscado ou privatizado por grupos e clãs, que dividem entre si o poder efetivo e se sentem cada vez menos propensos a prestar contas a quem quer que seja. Convém, evidentemente, distinguir aqui os regimes “totalitários” dos regimes ditos “democráticos”, e vimos que os movimentos dos jovens surgiram, em primeiro lugar, em países em que os ditadores vinham há muitos anos confiscando o poder em benefício próprio (Tunísia, Egito e Líbano). Nas “democracias ocidentais”, em compensação, foi contra o exercício de uma forma de democracia mais formal que real que os jovens se levantaram.

Pela ocupação de lugares simbólicos nos centros das cidades, na maior parte capitais, eles reivindicaram o direito de se reapropriar do espaço público<sup>39</sup>, preempção do governo e do mercado. Quiseram refazer desses lugares ágoras, fóruns de encontros, de discussão e de troca sobre todos os assuntos possíveis, mas também espaços criativos, dedicando-se a todas as atividades humanas que lhes parecesse lícito empreender, entre elas a criação artística<sup>40</sup>. Pela realização diária de

**37.** Cf. GRAEBER, D. *Debt: the first 5.000 years*. Nova York: Melville House Publishing, 2011.

**38.** Entre os 20 primeiros doadores para a campanha presidencial de B. Obama, G. Sachs aparece em segundo lugar, com 1 milhão de dólares; JP Morgan em sexto, com 800 mil dólares; o Citigroup, com 700 mil dólares, e UBS o 16º lugar, com 500 mil dólares. Cf. Center for Responsive Politics.

**39.** Uma primeira onda de convocações perante o tribunal de ativistas presos durante a manifestação na ponte do Brooklyn (com uso de gás lacrimogêneo pela polícia etc.) aconteceu em Nova York. A maioria dos jovens envolvidos pediu um processo devido ao caráter público desse procedimento, insistindo para serem vistos e ouvidos por todos os americanos.

**40.** Por exemplo, a expressão musical é parte integrante do movimento de protesto, principalmente o uso de tambores ou também a confecção de cartazes que são verdadeiras obras de arte, mas também a expressão poética ou teatral. Uma biblioteca foi constituída por simpatizantes que doaram livros para formar o acervo.

assembleias gerais noturnas, durante as quais qualquer pessoa pode incluir matérias na ordem do dia, eles retomaram as práticas de ação do Free Speech Right, desenvolvidas no início do século XX pelo sindicalismo da luta de classes dos Wobblies (IWW) (dos quais restam alguns representantes nos Estados Unidos), em que as decisões são tomadas por consenso (é preciso ter entre 60% e 90% de aprovação para sua adoção, conforme os lugares de ocupação), ou as tradições das tribos indígenas ou dos *quackers*, às vezes renovadas, como o uso do “megafone humano” (as palavras de um orador são repetidas e se tornam imediatamente a palavra de todos) em resposta à proibição, pela polícia, do uso do megafone. Mais perto de nós, essas práticas lembram as do movimento antinuclear dos anos 1990, ou os mais recentes movimentos antiglobalização, em que os grupos de trabalho constituídos se encarregam de aprofundar uma questão ou tomam decisões diárias para a boa gestão do movimento, sobretudo quanto à utilização dos fundos arrecadados desde o começo. Por meio dessas práticas, eles rejeitaram o funcionamento das democracias representativas e a impunidade de que gozam os políticos, que não se sentem mais obrigados a prestar contas aos cidadãos ou fingem prestá-las por ocasião de uma eleição. Enfim, o uso das redes sociais e de *blogs*, a ausência de uma lista de reivindicações precisas, e de líderes declarados, ou que se pretendem como tais, são outros tantos sinais da grande vitalidade democrática do movimento, do grande domínio organizacional e da preocupação em conservar o controle e evitar seu confisco por alguns.

### E agora?

O desmantelamento das principais ocupações em meados de novembro de 2011 marca, sem dúvida, o fim de uma fase do movimento, sem que isso represente, com certeza, o seu fim. Em Nova York, a manifestação para comemorar os dois meses de ocupação acabou em choques com a polícia e prisões, e com o bloqueio de algumas ruas adjacentes à bolsa de valores. A desmontagem do acampamento pela polícia e a limpeza do parque Zuccotti levaram apenas algumas horas. Uma centena de ocupantes se concentrou na New School for Social Research, universidade fundada em 1919 por intelectuais progressistas, na qual ensinaram professores alemães fugidos do nazismo, como Hannah Arendt. Os manifestantes a ocuparam a partir do segundo andar, com autorização da administração. Os ativistas da Califórnia, expulsos de seus acampamentos, também se reuniram em *campi* universitários onde estudantes, funcionários e professores convocaram uma greve para protestar contra o aumento das anuidades.

Questionando de maneira direta o governo e sua incapacidade de prestar contas aos cidadãos, o movimento discute profundamente a democracia

(americana), por isso teve essa repercussão imensa. Sem ser de massa, soube atrair não só muitos simpatizantes como também doativos no valor de 500 mil dólares. Tem desde já como resultado, qualquer que seja o desfecho, a modificação e a reconfiguração dos termos do debate público nos Estados Unidos. Ainda que os *slogans* do OWS não se traduzam por reivindicações precisas, nem por um programa político, esse movimento não desaparecerá sem deixar marcas. Ele encerra valores aos quais todos podem aderir: uma sociedade democrática na qual os indivíduos, quaisquer que sejam, são convidados a se expressar, a socorrer uns aos outros (“*We care about you*”) e a se preocupar com o bem comum.

Portanto, o OWS sozinho realizou bem mais que todas as tentativas recentes das forças progressistas de se fazer ouvir e de estimular as reformas, desde que Obama chegou ao poder. Mas, sem dúvida, seu surgimento se deve às mobilizações, como a marcha pelo emprego organizada em outubro de 2010 em Washington, quase ignorada pela mídia, as manifestações de protestos dos jovens e dos sindicatos diante da Câmara de Wisconsin, na primavera de 2011, ou ainda a recente marcha pelo emprego e pela justiça em Washington, organizada em outubro de 2011 pelo pastor Al Sharpton e sua rede de ação nacional, com a ajuda das associações de defesa dos direitos civis e dos sindicatos.

A força dos movimentos espontâneos, da auto-organização, é abrir brechas, é operar reviravoltas nas sociedades. Desse ponto de vista, convém antes de tudo congratular o desejo de autonomia que explodiu em vários lugares, em vez de antecipar os limites, os problemas ou as consequências não desejáveis. Os analistas mais atentos, cuja ideologia é, porém, muito distante daquela dos manifestantes (e além disso múltipla), compreenderam bem as questões apresentadas pelo movimento: o funcionamento e o futuro de uma economia de mercado, cada vez mais liberalizada e desregulamentada<sup>41</sup>, as desigualdades que produz, cada vez mais insustentáveis, e o perigo que haveria para os governantes e as elites por não oferecerem respostas para isso. Expressar a raiva e o desencanto diante das elites banqueiras, industriais e políticas, sem ter de traduzir a revolta em exigências precisas, ou sem desaguá-la necessariamente em resultados imediatos, foi justamente um dos grandes pilares da força do OWS. A própria força da utopia, partilhada mais facilmente ainda e por um maior número de pessoas, vem do fato de não resultar numa plataforma política, ainda que a nacionalização dos bancos ou a socialização da medicina figurem em lugar de destaque nos temas e *slogans* do OWS. Aconteça o que acontecer, esse movimento terá colocado sua pedra angular no edifício da contestação global<sup>42</sup>, e talvez possibilite que, em seguida, outros sejam capazes de apresentar reivindicações e sustentá-las até serem traduzidas em acordos coletivos ou em leis, nos Estados Unidos e em outros lugares, quer se trate de sindicatos, de vários grupos da sociedade civil, ou de partidos políticos. Mas

**41.** Cf. WOLF, M. M. “The big questions raised by anti-capitalist protests”. *FT*, 27 de outubro de 2011. Ou COSTA, K. “Why the City should heed the discordant voices of St. Pauls”. *FT*, 28 de outubro de 2011; Ken Costa é professor de gestão e ex-presidente do banco Lazard International.

**42.** Um dia mundial de protestos foi organizado em 15 de outubro de 2011 em cerca de 900 cidades em 78 países.

a grande força do movimento vem precisamente de sua total independência frente às outras forças instituídas da sociedade americana<sup>43</sup>.

Se é cedo demais para prognosticar o impacto que terá a longo prazo esse movimento, pode-se, entretanto, esperar que ele faça refletir o Partido Democrata e todos os liberais (no sentido americano do termo), lembrando a eles que F. D. Roosevelt teve a inteligência e a coragem política de erguer-se contra o poder financeiro alguns dias antes de sua reeleição para o segundo mandato: “Eles [os banqueiros] são unânimes em seu ódio por mim, e eu me alegro com o ódio deles”<sup>44</sup>. Certamente a crise atual não atingiu a profundidade daquela de 1929 (ainda?), não causou as devastações observadas na época junto à população; certamente o Congresso com o qual Obama deve compor e sua hostilidade a qualquer reforma não têm nada a ver com aquele que, em alguns casos, levou Roosevelt a realizar reformas radicais, apoiado por greves e pelo movimento sindical militante emergente (Congress Industrial Organization).

Mas será que o OWS não poderia ao menos ter como resultado incitar Obama a agir mais radicalmente, e assim vir a se tornar o presidente que seus eleitores de 2009 gostariam que ele fosse, e não deixar que o *lobby* banqueiro desfizesse a lei de regulamentação financeira (Dodd Franck Act), embora talvez já seja tarde para evitar que a reforma da saúde seja questionada pela Corte Suprema, que deve julgar em 2012 se ela é conforme à Constituição americana? Enquanto o voto dos jovens foi decisivo na primeira vitória de Obama, as eleições na metade do mandato revelaram sua perda de popularidade junto a esse eleitorado. Tal desamor contribuiu enormemente para a perda da maioria democrata na Câmara dos Representantes, e para tornar Obama refém dos republicanos e da ala mais à direita do Tea Party. Uma pesquisa realizada pelo *Wall Street Journal* no começo de novembro de 2011 mostrava o quanto o voto dos jovens (18-29 anos) podia ser decisivo para a obtenção do segundo mandato presidencial por Obama em 2012, com uma taxa de aprovação de 51%, comparada a 37% na faixa de 35-49 anos<sup>45</sup>.

É possível também que o OWS leve o movimento sindical a implicar-se mais nas lutas, a reivindicar mais dos empregadores e a radicalizar seus meios de ação, a fim de ampliar sua base social, reduzida a uma participação ínfima, para que venha a pesar nas decisões políticas e econômicas, estabelecendo alianças com outros movimentos oriundos da sociedade civil, como souberam fazer, com sucesso, algumas federações sindicais. A mobilização vitoriosa que aconteceu em Ohio e ocasionou a anulação de uma lei adotada pelo Legislativo local, no último mês de março, que havia limitado com todo o rigor os direitos sindicais de 350 mil funcionários públicos (inclusive bombeiros e policiais), por um voto referendário de 8 de novembro último, poderia ser a primeira ilustração disso.

43. Cf. LA BOTZ, Dam. “The Stones Cry Out: the power of the occupation in the City Square”, 4 de novembro de 2011, <http://newpol.org/>.

44. “*They (organized money) are unanimous in their hate for me – and I welcome their hatred*”, trecho do discurso pronunciado em 31 de outubro no Madison Square Garden, em Nova York.

45. Cf. SEIB, G. F. “Winning Youth vote Will Be crucial for Obama in 2012”. *Wall Street Journal*, 8 de novembro de 2011.

Nesse dia, 61% votaram contra a lei apoiada pelos republicanos da Câmara de Ohio, conhecida pelo nome de Senate Bill 5, ao passo que apenas 39% a apoiaram. Os sindicatos mobilizaram todas as suas forças e meios financeiros nessa luta (30 milhões de dólares), recolhendo assinaturas suficientes para obter um referendo sobre essa lei e convencendo a população a ir votar para derrubá-la.

Historiadores como Howard Zinn ou Christopher Lasch<sup>46</sup> mostraram que a história americana é pontuada de movimentos populares, de protestos contra a ordem estabelecida. Se não conseguiram erradicar o capitalismo, ao menos serviram alguns, em sua época, para reduzir todo tipo de desigualdades (sociais, raciais, de gênero etc.) e dar novamente sentido à noção de bem comum. Será que o OWS abrirá caminho para uma nova “era progressista”, como os Estados Unidos conheceram em sua história no final do século XIX e nos anos 1930?

§

**46.** Cf. ZINN, H. *Une histoire populaire des États-Unis: de 1492 à nos jours*. Marselha: Agone, 2002; e LASCH, C. (1996), *op. cit.*

### Principais fontes na internet

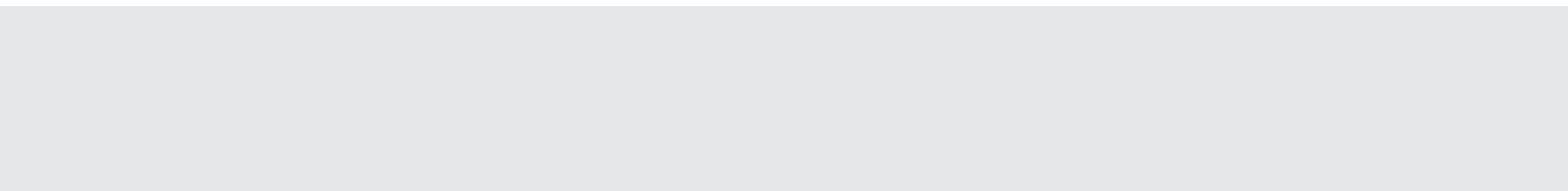
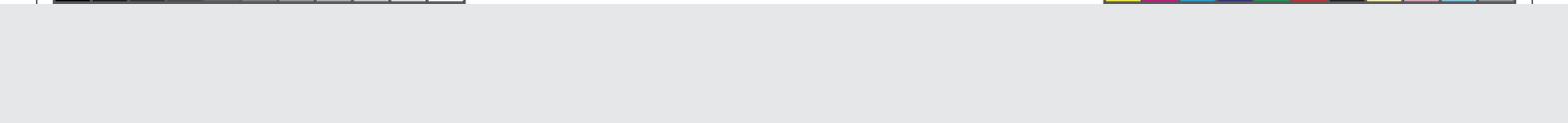
<http://www.occupyoakland.org>

<http://occupytogether.org>

<http://www.occupiedmedia.org/>

<http://www.occupyqueens.net/>

<http://www.occupybrooklyn.org/>



## Brasil e Índia: uma relação especial<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Quando, em 1974, o economista brasileiro Edmar Lisboa Bacha inventou o curioso termo “Belíndia”, como uma metáfora para descrever o Brasil, onde vivia uma pequena e próspera elite desfrutando um estilo de vida simbolizado pela Bélgica juntamente com a vasta maioria da população que sofria a miséria estereotipada pela Índia, ele certamente não teve tempo para parar e pensar que uma similar Belíndia podia existir dentro da própria Índia. Isso era característico, diante da muralha divisória de incompreensão que sempre existiu entre os estudiosos de ambos os países. Para cada lado, o outro era apenas um distante lugar exótico quase no limite do mítico, não merecendo qualquer consideração séria como uma realidade viva.

Mas isso haveria de mudar logo, logo. Em 1996, a Índia convocou o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso como convidado de honra do desfile comemorativo do Dia da República, a mais importante data nacional de celebração, igual em *status* à Queda da Bastilha, na França, ou ao 4 de Julho norte-americano. E, de novo, Luiz Inácio Lula da Silva foi convidado para a mesma cerimônia em 2004. Desde 1976, a Índia tem reservado esta honra apenas a uma pequena lista de países seletos nos quais ela tem interesse especial por razões culturais ou geopolíticas. Aos olhos indianos, o Brasil pertence agora firmemente a essa lista.

Do lado brasileiro, a liderança do Partido dos Trabalhadores estava se conscientizando cada vez mais das mudanças na ordem mundial e da necessidade de afrouxar os laços históricos de dependência emocional e geopolítica das potências europeias e dos Estados Unidos e de se achegar ao mundo circundante em busca de novos aliados. Isso ficou claramente assinalado nos dois principais documentos-manifestos publicados pelo PT durante os preparativos para a eleição presidencial de 2002. O primeiro desses dois documentos,

1. Apresentado no Centro de Estudos da América Latina e Caribe (Clacs) da Universidade de Leiden em 5 de abril de 2012.

“Um outro Brasil é possível”, publicado em 4 de julho de 2001, fala claramente no “escudo protetor do neoliberalismo globalizado” que os órgãos fomentados pelos EUA, como o Banco Mundial, haviam instaurado a fim de proteger os interesses dos países ricos e a urgente necessidade de o Brasil “buscar alianças com grandes potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul ou a Rússia” (Instituto Cidadania, 2001). O segundo documento, “Carta ao povo brasileiro”, publicado em 22 de junho de 2002, dizia:

Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento. [Partido dos Trabalhadores, 2002]

Neste trabalho, examino a natureza dos blocos construtivos capazes de delinear as partes de uma relação especial entre os dois países emergentes. Primeiramente, analiso os agrupamentos internacionais através dos quais os dois países vêm articulando sua relação. Em segundo lugar, examino a atual estrutura e o conteúdo de comércio de bens e serviços e fluxos bilaterais de investimentos externos diretos (IED) que eles mantêm não só com o resto do mundo mas também entre si. Em terceiro, enfatizo a importância da cultura como um agente aglutinador no sentido de montar um relacionamento especial. Na seção final, reúno as principais descobertas das análises neste ensaio e concluo que uma relação especial entre os dois países não apenas será benéfica para ambos, mas ajudará a construirmos uma melhor ordem mundial.

Por outro lado, enfatizo que blocos de construção, por si só, não montam uma estrutura. São necessários um arquiteto e um construtor para articulá-los do modo desejado. Este é o trabalho das lideranças políticas e dos estrategistas econômicos dos dois países. É também tarefa para a liderança intelectual e cultural dos dois lados, a fim de ajudar a reconfigurar os mapas mentais de seus povos, de modo que cada um deles veja o outro como uma realidade socialmente concreta capaz de se inter-relacionar, e não apenas como entidades exóticas e folclóricas formadas por encantadores de serpentes, santos místicos e figurantes de escolas de samba. É importante que a muralha de Bacha, tal como o Muro de Berlim, seja previamente derrubada. E recentes eventos indicam que ela está começando mesmo a ruir.

## 2. A Índia e o Brasil nos agrupamentos internacionais

Em termos concretos, a relação Índia-Brasil tem se desenvolvido no contexto de cinco principais grupos geoestratégicos – o G20 das grandes economias, o Ibas, os Brics, o G20 das nações em desenvolvimento e o Basic. Não restam muitas dúvidas: de que a crise econômica mundial, criada pelo colapso do mercado imobiliário americano, dito *subprime*, em 2008, forneceu o impulso principal para a emergência dos primeiros três grupos; de que a estagnada rodada de Doha foi a razão de ser do quarto grupo; e de que a conferência sobre as mudanças climáticas de Copenhague, em 2009, foi o dínamo responsável pelo último grupo. A imperativa estratégia comum, por trás de todos eles, foi a necessidade de acelerar a transição da velha ordem global, dominada pelos Estados Unidos e por alguns de seus principais aliados europeus ocidentais após a queda do Muro de Berlim, rumo a uma nova ordem na qual, pelo menos, as maiores economias que estão fora do privilegiado círculo central capitalista poderão emitir mais opiniões sobre como gerenciar os problemas globais.

### 2.1. Ibas

As raízes da colaboração trilateral Índia-Brasil-África do Sul para assuntos globais remonta à 29ª reunião de cúpula do G8, que teve lugar em Évian-les-Bains, na França, de 1º a 3 de junho de 2003. Além dos países do G8, também foram convidados para a cúpula os chefes de Estado dos 13 principais países em desenvolvimento, entre eles o recém-eleito presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro-ministro da Índia Atal Bihari Vajpaayee e o presidente da África do Sul Thabo Mbeki. Os três líderes interagiram nos bastidores da reunião de cúpula e decidiram tomar a decisão imediata de lançar um fórum de interligação, de ação contínua, para discutir os temas globais cujos interesses compartilhassem. Foi assim lançado formalmente o fórum de diálogo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), logo após uma reunião dos ministros das Relações Exteriores dos três países em Brasília, em 6 de junho de 2003. Cinco cúpulas do Ibas tiveram lugar até hoje, a última das quais de 17 a 19 de outubro de 2011 em Pretória, África do Sul.

A capacidade do Ibas de administrar uma linha independente de problemas para resolução de conflitos globais depende de como seus membros equilibrem sua própria equação bilateral, com grandes potências como os Estados Unidos e as posições que os três assumem conjuntamente. Há frequentes contradições entre uma coisa e outra. Por exemplo, em 10 de agosto de 2011, o Ibas enviou uma delegação conjunta à Síria para mediar o conflito entre governo e oposição, encorajando um diálogo entre os dois lados. A comitiva parecia contrária a qualquer intervenção externa direta e a favor de uma abordagem equilibrada em relação tanto ao governo sírio quanto à

oposição. A posição que o Ibas assumiu então foi muito próxima da assumida pela Rússia e a China (GYUSE, 2011). Contudo, apenas seis meses mais tarde, quando veio à pauta do conselho de segurança, em 4 de fevereiro de 2012, uma resolução apoiada pelos EUA condenando o governo sírio e impondo-lhe sérias sanções, a Índia votou a favor. Claramente, não quis estremecer suas relações com os EUA. Brasil e África do Sul não eram, na ocasião, membros do conselho de segurança. É impossível adivinhar como teriam votado, caso o fossem, na ocasião.

## 2.2. Basic

Em 28 de novembro de 2009, Brasil, África do Sul, Índia e China firmaram um acordo, em Pequim, para coordenar suas posições na vindoura conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas, com vistas a defender as posições dos países em desenvolvimento em confronto com as dos países desenvolvidos (DASGUPTA, 2009). Foi uma ação histórica porque pela primeira vez esses quatro países se reuniram e lançaram uma frente conjunta para contrabalançar o peso geopolítico dos países desenvolvidos, particularmente Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido. Aconteceu que este agrupamento ocupou o palco central na conferência de Copenhague, realizada de 7 a 18 de dezembro de 2009, e ajudou assim a prevenir um colapso total das negociações ao concordar com a minuta de um acordo com os Estados Unidos que foi “anotado”, embora não tenha sido “adotado” no fim por todos os participantes da conferência. Seja como for, ficou sendo o único documento daquela conferência capaz de fornecer uma base para que as negociações ali dentro prosseguissem.

Após Copenhague, o grupo continuou unido. As reuniões ministeriais do Basic (Basic Ministerial Meetings – BMMs) realizaram-se regularmente a cada três meses, sediadas por cada um dos quatro países em rodízio. Já houve dez dessas reuniões, tendo sido as últimas três particularmente focadas e proativas. Na oitava BMM, em Inhotim, Minas Gerais, nos dias 26 e 27 de agosto de 2011, assumiu-se a posição conjunta de que recursos públicos, e não financiamento privado, devem permanecer como a fonte principal de financiamento para as medidas a serem tomadas contra mudanças climáticas destinadas a satisfazer as obrigações de controle de emissões por parte dos países em desenvolvimento. A BMM também enfatizou que os países desenvolvidos precisam cumprir o compromisso assumido em Copenhague de angariar 30 bilhões de dólares com a máxima liquidez a fim de ajudar os países mais pobres a adotarem tecnologias apropriadas de controle às emissões de gases (SARRES, 2011). A nona BMM, que teve lugar em Beijing em 31 de outubro e 1º de novembro de 2011, enfatizou que “o Protocolo de Kyoto representa a pedra angular do regime climático, e o seu segundo período de comprometimento (de redução de emissões por parte de países desenvolvidos) representa

a prioridade essencial para o sucesso da conferência de Durban” (Third World Network, 2011). A décima BMM, realizada em Nova Délhi nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2012, assumiu uma posição conjunta de oposição à iniciativa da União Europeia de impor um imposto de carbono sobre o transporte marítimo e a aviação internacionais.

Em algumas ocasiões, entretanto, o grupo parece carecer de coesão de propósitos. Isso acontece especialmente ao lidar com a insistência americana em transformar as consultas internacionais e análise (International Consultation & Analysis – ICA) num invasivo mecanismo de verificação internacional do cumprimento dos compromissos voluntários de controle de emissões assumidos pelos países em desenvolvimento, uma pré-condição para as discussões sobre outras questões climáticas. Na conferência sobre mudanças climáticas realizada em Tianjin de 4 a 9 de outubro de 2010, a China rejeitou a ideia das ICA como “insana” e insistiu para que “o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas” entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento represente a pedra angular de todas as negociações futuras (JING, 2010). Um mês mais tarde, em 9 e 10 de novembro, a Índia organizou em Nova Délhi uma reunião ministerial sobre mecanismos de tecnologia de mudanças climáticas na qual apresentou uma proposta de ICA menos invasiva, embora ainda assim embutida no sistema multilateral de corpo subsidiário para a implementação (Subsidiary Body for Implementation – SBI) dentro da estrutura da convenção do quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC). Isso evidentemente visou a atender em parte às preocupações americanas em consideração, mas pareceu, na verdade, um afastamento da posição que os chineses haviam assumido em Tianjin. A menos que tenha condições de integrar essa iniciativa como parte de alguma “grande barganha” com os Estados Unidos da qual os quatro membros do grupo Basic se beneficiem, a Índia se arrisca a perder sua credibilidade junto aos outros três.

A conferência sobre mudanças climáticas de Tarawa, realizada em Kiribati em 12 de novembro de 2010, foi outra ocasião na qual o grupo não pareceu coadunado. A “Declaração de Ambo”, aprovada nessa conferência para dar expressão a urgentes preocupações de pequenos países-ilhas, foi endossada pelo Brasil e pela China, mas não pela Índia e pela África do Sul (FORD, 2010).

### 2.3. Brics

Este acrônimo representa um grupo de cinco países – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O grupo incluía originalmente apenas quatro; a África do Sul entrou em 2011. Juntos, eles compreendem 42% da população mundial, 28% do PIB mundial em valor paritário de poder de compra e 19% do produto interno bruto mundial segundo os valores das taxas cambiais

atreladas ao dólar americano. Dentro do grupo, a China engole os outros quatro em todos os três indicadores. A África do Sul é um país sem a mesma importância dos demais, e a única razão de ter sido convidada parece ser que os outros quatro queriam uma presença africana no grupo, a fim de aparentar um alcance global (ver Quadro 1).

**Quadro 1 – Brics: tamanhos relativos de suas economias em 2010**

| PAÍSES        | PIB, em bilhões de US\$ (PPP) | Participação global | PIB, em bilhões de US\$ (taxa cambial) | Participação global | População | Participação global |
|---------------|-------------------------------|---------------------|--|---------------------|-----------|---------------------|
| China         | 10771,9                       | 14,06               | 6103,1                                 | 10,33               | 1338      | 19,52               |
| Índia         | 4603,3                        | 6,01                | 1729                                   | 2,74                | 1171      | 17,08               |
| Rússia        | 2867                          | 3,74                | 1479,8                                 | 2,35                | 142       | 2,07                |
| Brasil        | 2428,4                        | 3,17                | 2087,9                                 | 3,31                | 195       | 2,84                |
| África do Sul | 613,5                         | 0,8                 | 363,7                                  | 0,58                | 50        | 0,73                |
| Ibas          | 21284,1                       | 27,77               | 11763,5                                | 18,66               | 2896      | 42,25               |

Fonte: *World Development Report*, 2012.

A sigla Bric (sem a África do Sul), denotando as quatro grandes economias de Brasil, Rússia, Índia e China, foi criada por Jim O’Neill, economista que trabalhava para o banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001. Ele argumentou que, ao final de 2000, o PIB combinado dos quatro países, a preços com paridade de poder de compra (PPP), era 23,3% do PIB mundial; que ao longo dos dez anos seguintes o peso daqueles países no PIB mundial iria crescer e que, portanto, “afinados com estas perspectivas, os fóruns produtores de políticas mundiais devem reorganizar-se e, em particular, o G7 deve ser reajustado a fim de incorporar representantes dos Bric” (O’NEILL, 2001, pp. S-01). A predição de O’Neill parece ter se demonstrado correta, e sua sugestão, portanto, tem mais peso hoje em dia. Em 2010, o PIB combinado dos quatro países respondia por 27,1% do PIB mundial a preços PPP. O economista também predisse que, em dez anos, mesmo em valores de taxas cambiais de PIB, a posição da China no mundo se fortaleceria consideravelmente na liga global; que a posição do Brasil seria similar à da Itália e que a posição da Rússia acabaria estagnando. Todas essas previsões mostraram-se verdadeiras. Em 2010, a posição da China era a segunda, a Índia havia sobrepujado a Rússia, e o Brasil sobrepujara a Itália. O Brasil também sobrepujou a Grã-Bretanha em 2011.

Outro estudo do grupo Goldman Sachs, publicado dois anos mais tarde, compara os perfis de crescimento projetado (medidos em dólares em valores de taxas cambiais) dos países Brics àqueles dos países do G6 até 2050. Ali, a Índia é projetada como vindo a superar a Itália em 2016, a França em

2019, o Reino Unido em 2022, a Alemanha em 2023, e o Japão em 2032. Não se espera que ela sobrepuje os EUA nesse período. O Brasil está projetado como sobrepujando a Itália em 2025, a França em 2031, o Reino Unido e a Alemanha em 2036, não conseguindo superar nem o Japão nem os EUA em momento algum antes de 2050 (WILSON *et alii*, 2003, p. 9).

O'Neill publicou uma análise ainda mais abrangente e detalhada das perspectivas dos Bric até 2050 num livro intitulado *Brics and Beyond*, de 2007, no qual essencialmente soergueu as perspectivas de crescimento da Índia e levantou dúvidas sobre a constante inclusão do Brasil nesse grupo de estrelas ascendentes. Suas novas projeções preveem que o PIB da Índia, em valores de taxas cambiais, não só ultrapassará os da Itália, França, Reino Unido, Alemanha e Japão nas datas projetadas no estudo Goldman Sachs de 2003, como também ultrapassará os EUA por volta de 2045, época em que a Índia será a segunda maior economia, logo atrás da China. Muito disso tudo resultará de inovações tecnológicas fomentando o crescimento da produtividade, sobretudo nos setores industriais e de serviços (O'NEILL, 2007, pp. 11-24).

Com relação ao Brasil, ele pergunta: "O que descarrilou o Brasil de seu caminho de altos índices de crescimento?". E a resposta a que chega é a seguinte:

Política fiscal é uma razão-chave, porque investimentos, poupanças e crescimento declinaram no Brasil. É porque o governo construiu um oneroso Estado de bem-estar social, que levou a uma bolha de gastos totais, encargos fiscais maiores e dívida pública. A liberalidade fiscal e suas ineficiências associadas se acumularam no setor privado, em última análise paralisando o crescimento (O'NEILL, 2007, p. 79).

É curioso que os três estudos Goldman Sachs predigam que, com base no PIB *per capita*, a Índia continuará sendo o mais pobre dos dez países em consideração – os quatro Bric e o G6 – mas ainda assim se tornará a protagonista do grupo em crescimento. O'Neill particularmente desaprova os gastos do Brasil com medidas de bem-estar social e redução da pobreza durante os dois governos Lula, entre 2003 e 2010. Desse modo, projeta claramente a emergência de uma ordem global na qual as disparidades crescentes entre ricos e pobres fomentará o crescimento econômico nas economias mais dominantes do mundo; e também advoga políticas que facilitem tal processo.

O'Neill também predizia que a Índia superaria o Brasil no volume do PIB segundo valores de taxas cambiais por volta de 2004. Isto não aconteceu. Em 2010, o PIB do Brasil foi, na verdade, 21% superior ao da Índia.

Passados cinco anos da publicação do primeiro estudo de O'Neill, começaram os preparativos para transformar a ideia do Bric numa realidade concreta: em 21 de agosto de 2006 os ministros das Relações Exteriores dos quatro países se reuniram em Nova York, paralelamente à 61ª assembleia geral

das Nações Unidas, para discussões preliminares sobre a matéria. Os brasileiros tomaram a iniciativa principal: levar a ideia adiante. Uma segunda reunião dos quatro ministros das Relações Exteriores teve lugar na embaixada do Brasil em Nova York para identificar problemas específicos de interesse geral, em 24 de setembro de 2007. E a isso seguiu-se uma reunião dos vice-ministros das Relações Exteriores no Rio de Janeiro, em 10 e 11 de março de 2008, que preparou o terreno para a primeira assembleia formal dos quatro ministros das Relações Exteriores em Ekaterimburgo, Rússia, em 16 de maio de 2008, quando o Bric foi formalmente lançado. Em uma reunião de divulgação paralela à cúpula do G8 em Toyako, Hokkaido, Japão, em 9 de julho de 2008, os quatro chefes de Estado do Bric anunciaram a decisão de organizar cimeiras anuais do grupo. Preparando-se para essa nova reunião de cúpula, os ministros das Relações Exteriores do grupo se avistaram em 25 de setembro, em Nova York, e os ministros da Fazenda se reuniram mais tarde, em 7 de novembro, em São Paulo, e mais uma vez em 13 de março de 2009, em Londres.

Houve até hoje quatro reuniões de cúpula do Bric. A primeira teve lugar em 14 de junho de 2009 em Ekaterimburgo, a segunda em 15 de abril de 2010 em Brasília, a terceira em 14 de abril de 2011 em Sanya, China, e a quarta em 28 de março de 2012 em Nova Délhi, Índia. A África do Sul juntou-se ao grupo durante a cimeira de Sanya, e assim os Bric se tornaram Brics naquele ano.

A primeira reunião de cúpula teve por pano de fundo a crise global financeira deflagrada pelo colapso do mercado imobiliário americano em 2008 e a perceptível necessidade de se resguardar, no futuro, contra as ondas de choque provenientes de tais eventualidades originárias do centro. As três cúpulas acentuaram a centralidade do G20, do qual todos os Brics são países-membros, como o principal agente gestor da economia global no futuro, pressionando assim para alargar o círculo da liderança econômica global (MARCHYSHYN, 2011).

Na reunião de cúpula de Ekaterimburgo, a Rússia tomou a liderança ao enfatizar a necessidade de remover o dólar americano de seu *status* atual de moeda mundial de reserva. Sheldon Filger definiu essa posição como “uma arma apontada para o dólar americano”. Ele explica: “Lendo nas entrelinhas, os Brics culpam em grande parte os Estados Unidos pela crise global financeira e econômica e acreditam ser a prevaricação nas medidas americanas fiscais e regulatórias que vem ab-rogando o *status* até aqui não contestado do dólar americano como a moeda padrão de reserva” (FILGER, 2009). Embora Brasil e Índia possam conviver com esta posição, seria muito improvável que a China favorecesse qualquer ação radical nessa matéria: ela é a maior detentora mundial de bônus do Tesouro americano – cerca de 768 bilhões de dólares em 2009 –, e não pode estar ansiosa para deixar que essa riqueza

desvalorize em qualquer momento do futuro próximo (BUCKLEY, 2009).

A reunião de cúpula de Brasília foi particularmente rigorosa, insistindo numa “ordem mundial multipolar, equitativa e democrática” e em que as instituições de Bretton Woods “abordem seu déficit de legitimidade, que exige, primeiro e sobretudo, uma guinada substancial no poder de voto em favor das emergentes economias de mercado e dos países em desenvolvimento, a fim de tornar a participação delas na tomada de decisões em conformidade com o seu peso relativo na economia mundial” (REUTERS, 2011).

Analistas de alguns países-membros parecem ter dúvidas consideráveis sobre a importância de certos integrantes do grupo. Por exemplo, Mikhael Vinogradov, analista político russo, em comentário publicado na *Nezavisimaya Gazeta*, julgou o Brasil um elo fraco no grupo, segundo a perspectiva russa: “Se com a Índia nós temos pelo menos alguma cooperação, na esfera militar-técnica, é difícil imaginar o que possamos querer do Brasil” (citado por BUCKLEY, 2009). Da mesma maneira, Fook e Yang, dois professores acadêmicos das universidades de Singapura e Macau, respectivamente, dizem o seguinte sobre as assimetrias entre as relações bilaterais dentro do grupo: “Entre os quatro, as rivalidades entre China e Rússia e entre China e Índia são as mais pronunciadas. Poucos interesses estratégicos unem China e Brasil, exceto os benefícios mútuos derivados do comércio e de investimentos bilaterais” (2011, p. 59). Fook e Yang também parecem encarar o Brasil como meio inconsequente, do ponto de vista chinês.

Também temos duas visões opostas, de analistas brasileiros, com referência à condição da Índia no grupo. Enquanto Renato Flores Jr. (2009), professor da prestigiosa Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, vê a Índia como o mais longínquo e o menos importante do grupo da perspectiva dos interesses brasileiros, Maurício Moreira (2010), editor de um importante relatório-estudo feito pelo Banco Interamericano, identifica a Índia como “a próxima grande atração da América Latina”.

#### **2.4. G20 de países em desenvolvimento**

Durante a longa porém inconclusiva rodada de Doha das negociações da Organização Mundial do Comércio, Celso Amorim, do Brasil, e Kamal Nath, da Índia, emergiram como as figuras principais na mobilização dos países em desenvolvimento do G20 ao resistir aos esforços dos países ricos para impor sua própria agenda dominante, especialmente a insistência dos EUA em proteger seus subsídios agrícolas. Numa reunião de negociadores de comércio em Genebra, em 1º de julho de 2006, Susan Schwab, a representante do comércio dos EUA, voltou-se diretamente para o Brasil, a Índia e a China, acusando-os de serem os maiores estraga-prazeres: “Pode-se e deve-se mesmo esperar que os Brasis, as Chinas e as Índias deste mundo

participem dessa negociação, incluindo a abertura de seus mercados para beneficiar outros países em desenvolvimento”, disse ela (BEATTIE, 2006). Amorim e Nath, entretanto, se mantiveram firmes. “O ônus da liderança, neste caso particular, deve recair nos que têm mais a dar e nos que são, decerto, países mais ricos”, foi a resposta de Amorim. Nath repisou o mesmo refrão: “Estamos dispostos a negociar o comércio, mas não a subsistência ou a segurança dos meios de subsistência. Isto é fundamental – e não devíamos sequer ser instados a negociar” (citado por SINGH, 2006, pp. 5-6).

### 3. Que tipo de relação especial?

Relacionamentos estratégicos e duradouros entre países não podem naturalmente ser construídos fazendo política em fóruns internacionais e discursos retóricos contra a hegemonia e o domínio das forças neoimperialistas, ou algo semelhante. As partes precisam trabalhar juntas para agregar conteúdo àquele relacionamento de modo que cada lado possa ver os benefícios concretos dele derivados. Nesta seção, examinamos o estado atual do comércio em bens e serviços e fluxos de IED entre Brasil e Índia, suas capacidades e potenciais para aprofundar e ampliar, mais tarde, cada um desses importantes vínculos de um abrangente relacionamento.

#### 3.1. O comércio Brasil-Índia de mercadorias

Historicamente, Brasil e Índia nunca foram grandes parceiros comerciais. Em 1955, o Brasil exportou 1,9 milhão de dólares em mercadorias para a Índia, mas importou desse país só o equivalente a 165 mil dólares. Tal comércio representava apenas 0,13% das exportações globais do Brasil e 0,01% das importações globais. O volume de comércio bilateral entre os dois países reduziu-se então gradualmente nos anos 1950 e início dos anos 1960, mas voltou a subir em meados da década de 1960, atingindo um volume de 26 milhões de dólares de exportação e 24,8 milhões de dólares de importações em 1976. Em seguida, caiu vertiginosamente, ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990. Foi só em 1994 que o volume de exportações brasileiras para a Índia cruzou a marca dos 500 milhões de dólares; quanto às importações, só em 2001. Em 1991, ambos os países tinham começado a tomar medidas sérias para dismantelar seus anteriores regimes protetores, de substituição de importações, para pôr em prática um regime comercial mais aberto e liberalizado. Tanto as exportações como as importações entre os dois países cruzaram a marca do bilhão de dólares em 2005. Em 2011, o volume de exportações brasileiras para a Índia foi de 3,2 bilhões de dólares, e o das importações, de 6,1 bilhões de dólares. Isto constituía apenas 1,25%

das exportações globais do Brasil e 2,89% das importações globais. O peso da Índia como parceiro comercial do Brasil é ainda, portanto, muito leve.

Mesmo entre os Brics, o comércio Índia-Brasil é apenas um pequeno componente do comércio Brics-Brasil. Em 2011, as exportações do Brasil para a Índia representaram só 5,5% do total de exportações brasileiras para todo o bloco; as importações representaram apenas 14,5%. Estas cifras não constituem uma boa base para a construção de uma relação especial. Contudo, também vale acentuar que a fração global de comércio indo-brasileiro aumentou muito desde 1955, ainda que a partir de uma base pequeníssima. Com relação a esses parâmetros, em 2011 as exportações brasileiras para a Índia haviam se multiplicado por dez, e as importações, por 27. Mesmo numa escala de tempo mais curta, digamos, no período 2001-11, a participação global de exportações do Brasil para a Índia aumentou 255%, e a de importações, 274%.

Ao longo do período de 1966 a 1995, o Brasil desfrutou uma balança comercial positiva com a Índia. Ela foi novamente positiva em 1999, 2002, 2003 e 2004. Mas desde 2005 a balança brasileira tem ficado consistentemente no negativo, alcançando o maior recorde negativo de todos os tempos (de 2,9 bilhões de dólares) em 2011 – o mesmo ano em que o Brasil desfrutava uma alta recorde na balança comercial, na casa de 9,3 bilhões de dólares no seu comércio global.

### **3.1.1. Explorando complementaridades na construção de relações comerciais mutuamente benéficas**

Um estudo recente, abrangente e metucioso, conduzido em nome do Banco Interamericano de Desenvolvimento, mostra, entretanto, que os níveis atuais do comércio indo-brasileiro e outros tipos de relações bilaterais talvez não exibam os verdadeiros potenciais de imenso crescimento que existem em todas as áreas de relações econômicas e estratégicas entre os dois países. A Índia pode estar realmente a caminho de emergir como um grande parceiro econômico e estratégico não só do Brasil, mas de toda a América Latina (MOREIRA, 2010).

O que é mais significativo, do ponto de vista brasileiro e latino-americano, é que o estudo prevê que o crescimento da Índia como potência econômica, ao contrário da China, não trará uma ameaça para a América Latina, mas se dará de modo a facilitar o aprofundamento do processo de desenvolvimento e ajudar a acelerar a futura trajetória de crescimento da América Latina. Em outras palavras, a história do futuro crescimento da Índia construirá complementaridades de interesses econômicos entre os dois lados, e não buscará alijar as economias latino-americanas do espaço que elas ocupam atualmente no comércio global e nos mercados de

investimento. Isto possibilitará aos dois lados trabalhar como colaboradores e parceiros, e não como rivais. Baseado na computação de um índice de complementaridades que mede o grau da combinação de pacotes de produtos entre as exportações da América Latina e as importações da Índia, Moreira mostrou que essa coadunação vem aumentando constantemente desde 1992. A partir de 2004, a Índia superou até mesmo a China, segundo esse parâmetro (MOREIRA, 2010, pp. 60-62).

Para transformar essa vantagem estrutural em volumes cada vez maiores de comércio mutuamente benéfico para os dois lados, os governos dos países latino-americanos e da Índia precisarão, naturalmente, instaurar depressa políticas e medidas práticas adequadas. Há indícios de que isto já começou a acontecer.

Qualquer futura estratégia para construir uma relação econômica sustentável entre Brasil e Índia precisa levar em conta o fato de que o Brasil tem abundância de recursos naturais em relação ao tamanho de sua população, ao passo que a Índia possui abundância de mão de obra. Este não é um argumento favorável à adesão cega à doutrina ricardiana de vantagens comparativas, mas sim ao reconhecimento de uma realidade fundamental que deve ser avaliada dentro da arquitetura de qualquer pacote de medidas intervencionistas. Não surpreende, portanto, que se tenha estabelecido no comércio entre Índia e América Latina a ideia-padrão de que a primeira é uma exportadora líquida de bens manufaturados, enquanto a segunda é uma exportadora líquida de recursos naturais (MOREIRA, 2010, p. 62). Um recente estudo longitudinal sobre a estrutura de produção das exportações da América Latina para a Índia mostra claramente que, ao longo de um período de 12 anos, de 1995 a 2007, tanto o volume como a porcentagem de *commodities* de bases agrícolas e minerais aumentaram significativamente, enquanto os de bens manufaturados decaíram significativamente (NOGUEIRA & NASSAR, 2007).

Conforme visto nos Quadros 2.1 e 2.2, as participações na exportação de bens manufaturados de Brasil e Índia, tanto no mercado americano como nos mercados mundiais, são extremamente pequenas, ou seja, inferiores a 1%. Contudo, nos limites desta pequena base estatística, a Índia parece ter uma presença muito mais forte que a do Brasil, tanto nos EUA como nos demais mercados mundiais. No período 19968, ela também aumentou substancialmente o nível de penetração naqueles mercados numa proporção muito maior do que o Brasil.

Com vistas a ganhar novas perspectivas nesse processo, Moreira decom pôs as cifras agregadas de exportações manufaturadas em quatro subcategorias: tecnologias alta, média e baixa e recursos baseados em exportações de manufaturas. Nas subcategorias de alta e média tecnologias, o Brasil parece deter clara vantagem relativa sobre a Índia em ambos os mercados – vantagem

que, de resto, também tinha sustentado ao longo do período. A partir de 2000, entretanto, a Índia vem rapidamente diminuindo a lacuna da subcategoria de alta tecnologia, e em 2008 os níveis de penetração dos dois países ficaram quase nivelados nessa subcategoria. Na subcategoria de média tecnologia, a Índia não tem presença no mercado americano, enquanto o Brasil, sim, detém uma pequena presença ali. No mercado mundial, a participação da Índia nessa subcategoria é muito inferior à do Brasil, mas as participações de ambos os países nele têm crescido regularmente.

Na subcategoria baseada em recursos, o Brasil tem uma forte vantagem relativa sobre a Índia no mercado americano, e a lacuna entre os dois países vem aumentando com o passar dos anos. Mas não só a Índia parece ter tido uma relativa vantagem sobre o Brasil nesta subcategoria no mercado mundial a partir de 1998 como também a lacuna vem se alargando regularmente desde então. Em vista dos patrimônios relativos de recursos dos dois países, isso parece ser claramente contraintuitivo. É somente na subcategoria de baixa tecnologia que a Índia parece desfrutar uma vantagem substancial em modo sustentado sobre o Brasil, em ambos os mercados.

Incluí as cifras de China e México nos quadros seguintes para assinalar dois importantes pontos de referência. A China é a principal rival da Índia na Ásia e uma potência rapidamente emergente, o que parece desafiar a atual configuração da ordem global centrada nos EUA. Analogamente, a presença do México no Nafta e o maior acesso ao mercado americano que isso lhe dá em relação ao resto da América Latina representam um desafio para os setores brasileiros de decisão no sentido de elaborarem uma estratégia comercial global daquele país. Fica claro, nos Quadros 2.1 e 2.2, que a China e o México estão muito à frente tanto do Brasil como da Índia quanto à penetração de suas exportações de bens manufaturados nos mercados mundial e americano. A China aumentou substancialmente sua presença nesses dois mercados, na categoria das exportações, durante o período 1996-2008. O México havia aumentado marginalmente sua fração de mercado de 1996 a 2001, mas a partir daí ela começou a decair, alcançando em 2008 as velhas posições de 1996.

**Quadro 2.1 – Cotas de exportação de bens manufaturados do Brasil, Índia, China e México no mercado americano**

| PRODUTO   | Brasil | Índia | China | México |
|---|--------|-------|-------|--------|
| Todos os produtos manufaturados em 1996             | 1      | 0,9   | 7,5   | 0,9    |
| Todos os produtos manufaturados em 2008             | 1,2    | 1,7   | 22,3  | 9,5    |
| Produtos de alta tecnologia manufaturados em 1996   | 0,3    | 0,1   | 0     | 5,5    |
| Produtos de média tecnologia manufaturados em 1996  | 0,9    | 0     | 4     | 12,5   |
| Produtos de baixa tecnologia manufaturados em 1996  | 1,9    | 2,2   | 23    | 5,5    |
| Produtos de alta tecnologia manufaturados em 2008   | 0,8    | 0,6   | 27,5  | 9      |
| Produtos de média tecnologia manufaturados em 2008  | 1,4    | 0     | 9,5   | 15     |
| Produtos de baixa tecnologia manufaturados em 2008  | 1,5    | 2,9   | 42,5  | 4,5    |
| Produtos manufaturados baseados em recursos em 1996 | 2,7    | 2,1   | 1     | 4,3    |
| Produtos manufaturados baseados em recursos em 2008 | 2,8    | 2,1   | 4,5   | 4,8    |

Compilado por este autor a partir dos dados apresentados em MOREIRA, 2010, pp. 116-19.

**Quadro 2.2 – Cotas de exportação de bens manufaturados de Brasil, Índia, China e México no mercado mundial em 2008**

| CATEGORIAS DE PRODUTOS                              | Brasil | Índia | China | México |
|---|--------|-------|-------|--------|
| Todos os produtos manufaturados em 1996             | 0,65   | 0,66  | 5,5   | 2      |
| Todos os produtos manufaturados em 2008             | 0,8    | 1     | 15    | 2,2    |
| Produtos de alta tecnologia manufaturados em 1996   | 0,1    | 6     | 4,2   | 1,5    |
| Produtos de média tecnologia manufaturados em 1996  | 0,6    | 0,2   | 2,4   | 2,2    |
| Produtos de baixa tecnologia manufaturados em 1996  | 0,7    | 1,7   | 17    | 0,8    |
| Produtos de alta tecnologia manufaturados em 2008   | 0,4    | 0,38  | 19,2  | 2,5    |
| Produtos de média tecnologia manufaturados em 2008  | 0,85   | 0,5   | 8     | 2,4    |
| Produtos de baixa tecnologia manufaturados em 2008  | 0,7    | 2,2   | 28,5  | 0,8    |
| Produtos manufaturados baseados em recursos em 1996 | 1,4    | 1,1   | 2,05  | 0,4    |
| Produtos manufaturados baseados em recursos em 2008 | 1,45   | 2,2   | 4,3   | 0,5    |

Compilado por este autor a partir de dados apresentados por MOREIRA, 2010, pp. 116-19.

Moreira (2010, pp. 121-29) também examinou se e até que ponto as exportações chinesas e indianas para os EUA têm chance de afetar diretamente as exportações da América Latina e do Caribe para aquele mercado e, assim, ocasionar perdas nos lucros com as exportações. Com base em uma detalhada análise estatística, tomando itens exportados num grau de desagregação de cinco dígitos, ele descobriu que, do período 1996-97 ao período 2007-08, as exportações chinesas podem ter imposto perdas de até 27 bilhões de dólares, ou 18% do lucro com exportações para a América Latina e o Caribe como um todo, enquanto as perdas correspondentes acumuladas pelas exportações indianas para o mesmo mercado não podem ter sido maiores do que 1,4 bilhão de dólares, ou 0,4% do total. Dessas perdas, menos de 10% foi acumulado no grupo de cinco países que inclui o Chile e os quatro países do Mercosul. Moreira também descobriu que, dos 43 setores de exportação do comércio Mercosul+Chile com os EUA, examinados em nível de cinco dígitos, as exportações da China para os EUA afetaram negativamente todos os setores em vários graus de severidade, ao passo que as exportações da Índia afetaram apenas um setor (seda, incluindo alfombras e tecidos) num grau de severidade moderado (perda de 12% dos ganhos) e afetaram outros nove setores em graus de severidade muito tênues (0,5% a 9% de perdas). Estas conclusões parecem mostrar que todo rápido aumento econômico da Índia não representa, pois, qualquer ameaça à América Latina, ao Caribe e ao Brasil, mas um aumento econômico constante da China representa, sim, com certeza.

### **3.1.2. Quais lições estratégicas podem ser extraídas dos recentes dados do comércio?**

Este ponto fica ainda mais claro se examinarmos o pacote atual de produtos que entram no comércio bilateral Brasil-Índia (ver Quadro 3).

Quadro 3 – Comércio bilateral Brasil-Índia de mercadorias em 2010-11 (em milhões de dólares)

| PRODUTOS  | Exportações do Brasil para a Índia | Exportações da Índia para o Brasil | % de exportações do Brasil para a Índia | % de exportações da Índia para o Brasil |
|---|------------------------------------|------------------------------------|---|---|
| Gorduras e óleos animais ou vegetais (sobretudo óleo de soja e outros produtos à base de soja)  | 115                                | 6                                  | 3,24                                    | 0,15                                    |
| Açúcar e confeitaria  | 442                                | 10                                 | 12,45                                   | 0,25                                    |
| Demais produtos de pecuária e de base agrícola  | 53                                 | 44                                 | 1,49                                    | 1,11                                    |
| Minérios, hulha e cinza   | 439                                | 0                                  | 12,37                                   | 0                                       |
| Pérolas naturais ou trabalhadas, pedras semipreciosas, metais preciosos e joalheria   | 18                                 | 2                                  | 0,51                                    | 0,05                                    |
| Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos derivados  | 1,734                              | 1,972                              | 48,86                                   | 49,67                                   |
| Produtos químicos, extratos tanantes ou tinturas de origem vegetal, essências e óleos resinoides, produtos de toalete e de perfumaria | 169                                | 576                                | 4,76                                    | 14,48                                   |
| Produtos farmacêuticos  | 20                                 | 95                                 | 0,56                                    | 2,39                                    |
| Madeira, papel, polpa e produtos derivados  | 37                                 | 10                                 | 1,14                                    | 0,25                                    |
| Fibras, têxteis e vestuário naturais ou artificiais   | 8                                  | 565                                | 0,23                                    | 14,24                                   |
| Produtos cerâmicos, vidro e artigos de vidro  | 3                                  | 20                                 | 0,08                                    | 0,5                                     |
| Ferro, aço, produtos de ferro e aço   | 282                                | 159                                | 7,95                                    | 4,01                                    |
| Outros metais e produtos derivados  | 10                                 | 21                                 | 0,28                                    | 0,53                                    |
| Ferramentas e maquinaria (exceto máquinas elétricas e de transporte)  | 110                                | 241                                | 3,10                                    | 6,07                                    |
| Maquinaria elétrica e de transporte   | 63                                 | 238                                | 1,78                                    | 6                                       |
| Miscelânea, inclusive produtos científicos  | 46                                 | 11                                 | 1,30                                    | 0,28                                    |
| <b>Total</b>  | <b>3.549</b>                       | <b>3.970</b>                       | <b>100</b>                              | <b>100</b>                              |

Fonte: Departamento do Comércio, governo da Índia (2012).

A categoria “combustíveis minerais, óleos minerais e produtos derivados” respondeu por quase metade tanto das importações quanto das exportações entre os dois países em 2010-11. Mas, dentro desta categoria, houve uma diferença significativa entre as exportações brasileiras e as indianas. O que o Brasil exportou para a Índia foi óleo bruto, ao passo que as exportações da Índia para o Brasil foram de óleo diesel, que naturalmente é um produto de maior valor agregado. O óleo diesel foi avaliado em 681,65 dólares por tonelada métrica, ao passo que o óleo bruto foi avaliado em meros 281,28 dólares por tonelada métrica. Outros 30,1% das exportações do Brasil para a Índia compreenderam matérias-primas primárias, como cobre e minério de ferro, e produtos de base agrícola, como óleo de soja e açúcar. As exportações da Índia para o Brasil nesta categoria representaram apenas 1,6% do total. Os produtos manufaturados, excluído o óleo diesel, compreenderam 48,8% das exportações da Índia para o Brasil, mas apenas 21,2% das exportações do Brasil para a Índia. Dentro da ampla categoria de produtos

manufaturados, a Índia parece ter fortes vantagens relativas em produtos químicos, farmacêuticos, têxteis e vestuário, produtos de cerâmica, vidro e vitrificados e todas as categorias de maquinário. As vantagens relativas do Brasil se referem a produtos à base de madeira, ferro e aço e à miscelânea de produtos.

No campo da fabricação contratual de produtos farmacêuticos, particularmente remédios genéricos, a Índia está agora no nível da liga mundial. Das dez principais empresas nesta área, duas empresas indianas, a Piramal Healthcare e a Jubilant Life Sciences, estavam em quinto e sexto lugares, respectivamente. Atualmente, o Brasil importa o grosso de suas necessidades farmacêuticas de empresas dos Estados Unidos e da Europa ocidental. Essas empresas, entretanto, estão cada vez mais terceirizando a fabricação de seus produtos de marca junto a empresas indianas. Uma colaboração direta entre a Índia e o Brasil nesta área, nas formas de pesquisa e desenvolvimento em conjunto, comércio de serviços de pesquisa e fluxos bidirecionais de IED, poderá ser de imenso benefício para ambos os países.

Outra área de comércio internacional na qual a Índia se firmou como um importante vínculo intermediário compreende diamantes, metais, pedras preciosas e semipreciosas e joias dali extraídas. Grande parte dos diamantes do mundo vem da África do Sul, Botsuana e Rússia, mas é vendida em joalherias (combinada com pedras e metais preciosos) nos países ricos. A atual posição da Índia nesse comércio fica no elo inferior da cadeia global de agregação de valor. Em 2010-11, a Índia importou 33,6 bilhões de dólares em diamantes de todo o mundo. Apenas 1,5% foi importado diretamente da África do Sul, Botsuana e Rússia. Boa parte do restante veio de outros países intermediários, como Emirados Árabes Unidos, Bélgica, Hong Kong, Israel e Suíça, onde as maiores empresas de diamantes do mundo baseiam as suas operações. No mesmo ano, a Índia exportou 25,8 bilhões de dólares em diamantes cortados e lapidados e 8,9 bilhões de dólares em joalheria, quase tudo para os mesmos países intermediários e para os países ricos. Muitos dos recursos brasileiros em diamantes são também possuídos e operados atualmente por empresas estrangeiras, como a Canadian Vaaldiam Resources. O Brasil possui enormes reservas de diamante, ouro e pedras preciosas, mas cortá-los, processá-los e usá-los em joalheria são trabalhos extremamente laboriosos que exigem considerável habilidade. A Índia tem uma enorme vantagem, tanto no custo da mão de obra quanto no imenso reservatório de habilidades comprovadas nessa área.

Falta de visão: eis a única razão pela qual Brasil e Índia não poderiam dar-se as mãos, assumir uma grande fatia daquele lucrativo comércio e contornar os vínculos ora controlados por empresas como De Beers, H. Stern e Vaaldium e também pelos países intermediários. Os níveis atuais

de comércio nesta categoria de produtos entre os dois países traduz assim uma enorme subutilização do potencial não só de expandir rapidamente o volume desse comércio, mas também de promovê-lo até níveis mais altos na cadeia global de agregamento de valor.

#### 4. Investimentos externos diretos

Como Sauvant acentuou num recente trabalho, o IED se tornou muito mais importante que o comércio na interação global de relações comerciais. Até os anos 1970, ou mesmo até os anos 1980, o IED, isto é, a atração de investimentos vindos de países estrangeiros (IED entrante) ou o investimento em países estrangeiros (IED que sai), especialmente o último, permanecia preservado quase exclusivamente pelos países centrais do capitalismo global, sobretudo pelos Estados Unidos, pelas maiores economias da Europa ocidental e pelo Japão. Foi só no final da década de 1980 que alguns dos países em desenvolvimento começaram a adentrar esse novo espaço econômico, embora numa escala minimamente significativa. Importantes entre eles foram os quatro países Brics (WILSON *et alii*, 2004). Os desempenhos no interior deste seletivo grupo eram também muito desiguais. Por exemplo: “Enquanto a China tem feito grandes progressos para se tornar a oficina do mundo, a Índia está começando a se tornar o escritório do mundo” (SAUVANT, 2005, p. 639). Esta parte do trabalho enfoca sobretudo o Brasil e a Índia.

##### 4.1. Forças relativas em IED

Atraindo IED, o Brasil tem se saído bem melhor que a Índia. Em 1991, o Brasil atraiu mais de 1 bilhão de dólares em IED; a Índia, apenas 155 milhões de dólares, ou seja, sete vezes menos. Em 2000, essa proporção aumentou ainda mais, para catorze vezes. Embora, a partir de então, a lacuna tenha começado a se reduzir, de 2005 em diante o Brasil atraiu, a cada ano, duas vezes mais IED que a Índia.

**Quadro 4 – Investimento externo direto: Brasil, Índia e China**  
(em milhões de dólares)

| IED                             | Brasil  | Índia   | China    |
|---------------------------------|---------|---------|----------|
| Influxos de IED, 1991           | 1,103   | 155     | 4,907    |
| Influxos de IED, 2000           | 32,779  | 2,319   | 102,71   |
| Influxos de IED, 2005           | 15,066  | 7,622   | 107,271  |
| Influxos de IED, 2010           | 48,438  | 24,64   | 177,197  |
| Escoamentos de IED, 1991        | 1,014   | -11     | 3,738    |
| Escoamentos de IED, 2000        | 2,282   | 336     | 60,291   |
| Escoamentos de IED, 2005        | 2,517   | 2,985   | 39,459   |
| Escoamentos de IED, 2010        | 11,519  | 14,626  | 82,608   |
| Entrada de Estoque de IED, 1990 | 37,143  | 1,657   | 225,153  |
| Entrada de Estoque de IED, 2000 | 122,25  | 16,339  | 651,618  |
| Entrada de Estoque de IED, 2005 | 201,183 | 45,274  | 855,577  |
| Entrada de Estoque de IED, 2010 | 472,579 | 197,939 | 1691,069 |
| Saída de Estoque de IED, 1990   | 41,044  | 124     | 16,375   |
| Saída de Estoque de IED, 2000   | 51,946  | 1,733   | 416,15   |
| Saída de Estoque de IED, 2005   | 71,556  | 9,57    | 517,24   |
| Saída de Estoque de IED, 2010   | 189,949 | 92,407  | 1246,094 |

Fontes: UNCTAD (2011 e anos precedentes), World Investment Report (2010).

Em 1990, o Brasil já havia acumulado uma entrada de estoque de IED de 37 bilhões de dólares, ao passo que o estoque da Índia, naquele ano, foi de apenas 1,7 bilhão de dólares. Em 2010, o estoque brasileiro era de 473 bilhões de dólares; o da Índia, de 198 bilhões de dólares. A lacuna entre os dois países quanto a seus respectivos estoques de IED, embora ainda muito grande, vem se estreitando nos últimos anos. Em 1990, o estoque do Brasil era 22 vezes o da Índia. Em 2000, 7,5 vezes; em 2005, 4,5 vezes, e em 2010, apenas o dobro.

As firmas brasileiras começaram a efetuar investimentos transnacionais muito antes da Índia. Na segunda metade dos anos 1980, o Brasil já investia 288 milhões de dólares por ano, em média, além das fronteiras; a cifra da Índia era de apenas 6 milhões de dólares. O Brasil já havia cruzado a marca do bilhão de dólares em investimentos externos muito antes, em 1991; a Índia só atingiu esse número em 2002. Em 2003, a Índia superou o Brasil em investimento externo, e em 2010 seu fluxo de investimento externo já era 27% mais alto que o do Brasil. O estoque brasileiro de investimentos no exterior, em 2010, era ainda mais de duas vezes superior ao da Índia. Mas a diferença proporcional vem decrescendo, de 331 vezes, em 1990, para

trinta vezes em 2000 e para 7,5 vezes em 2005. O Quadro 4 fornece algumas das informações-chave sobre três empresas transnacionais brasileiras e sete indianas, as quais vêm operando significativos investimentos transnacionais.

**Quadro 5 - Empresas transnacionais (ETs) do Brasil entre as 100 maiores ET de países em desenvolvimento**

| EMPRESAS     | Linha de negócio | Patrimônio (US\$ milhões) |                | Aplicação (000) |                | ITN (índice de transnacionalidade) |
|--------------|------------------|---------------------------|----------------|-----------------|----------------|------------------------------------|
|              |                  | Externo                   | Total          | Externa         | Total          |                                    |
| Vale S.A.    | Mineração        | 38,848                    | 102,279        | 13,208          | 60,036         | 48,2                               |
| Petrobras    | Petróleo e gás   | 14,914                    | 200,27         | 7,967           | 76,919         | 14,2                               |
| Gerdau S.A.  | Metais           | 13,926                    | 25,617         | 17,56           | 38,161         | 51,2                               |
| <b>Total</b> |                  | <b>67,688</b>             | <b>328,166</b> | <b>38,735</b>   | <b>175,116</b> |                                    |

Fontes: UNCTAD (2010), *World Investment Report* (2010).

**Quadro 6 - ETs da Índia entre as 100 maiores ETs de países em desenvolvimento**

| EMPRESAS                | Linha de negócio | Patrimônio (US\$ milhões) |                | Aplicação (000) |                | ITN  |
|-------------------------|------------------|---------------------------|----------------|-----------------|----------------|------|
|                         |                  | Externo                   | Total          | Externa         | Total          |      |
| Tata Steel              | Aço              | 15,606                    | 24,419         | 47,169          | 81,269         | 65,2 |
| Tata Motors             | Automotivo       | 11,297                    | 20,231         | 17,728          | 49,856         | 50,1 |
| ONGC                    | Petróleo e gás   | 10,447                    | 37,223         | 3,896           | 32,826         | 17,8 |
| Hindalco                | Alumínio         | 9,372                     | 15,406         | 11,886          | 19,539         | 66   |
| Suzlon Energy           | Diversificada    | 4,648                     | 6,499          | 3,481           | 9,298          | 74,4 |
| TCS                     | Outros serviços  | 4,36                      | 6,109          | 10,4            | 160,429        | 56,2 |
| Reliance Communications | Telecom          | 4,256                     | 20,766         | 6,348           | 30,97          | 20,9 |
| <b>Total</b>            |                  | <b>59,986</b>             | <b>130,653</b> | <b>100,908</b>  | <b>384,187</b> |      |

Fontes: UNCTAD (2010), *World Investment Report* (2010).

#### 4.2. Fluxos de IED entre Brasil e Índia

Os fluxos bilaterais de IED entre Brasil e Índia ainda se encontram na infância. Modestos começos têm sido feitos, entretanto, nos últimos anos.

Todas as três empresas brasileiras que aparecem nas listas das 100 ETs dos países em desenvolvimento estabeleceram uma presença comercial na Índia. A brasileira Vale, atualmente a maior companhia mineradora do mundo, abriu recentemente um escritório em Nova Délhi e está buscando oportunidades de contratos de exploração mineral na Índia. A Petrobras assinou um contrato de colaboração conjunta com a Comissão de Petróleo e Gás Natural da Índia para explorar petróleo e gás na costa leste indiana. A Corus Tubes, subsidiária de propriedade integral da Tata Steel sediada

no Reino Unido, ganhou um contrato da Petrobras em 2009 para fornecer dutos com diâmetro de 46 centímetros e espessura de 13 centímetros e montar um gasoduto de 138 quilômetros de extensão a fim de bombear gás desde a plataforma de Mexilhão, no Campo Tupi da bacia de Santos, até o porto de Angra dos Reis. O contrato incluiu o fornecimento e a montagem de dutos até 2.200 metros abaixo da superfície oceânica, perfil de pré-sal, e também o fornecimento de suporte técnico e gestão de logística (Tata Steel, 2009). O grupo Gerdau lançou uma *joint venture* com o grupo Kalyani, da Índia, investindo 71 milhões de dólares na aquisição de 45% do patrimônio de uma fábrica de aço em Tadipatri, no distrito de Anantapur, em Andhra Pradesh, Índia (Gerdau Media Center, 2007).

Ao adquirir a empresa siderúrgica anglo-holandesa Corus, em janeiro de 2007, numa transação de 11,3 bilhões de dólares, a Tata Steel derrotou um lance rival licitado pela Companhia Siderúrgica Nacional, do Brasil. Em 2007, a Hindalco, carro-chefe do grupo indiano Aditya Birla, adquiriu a Novelis Inc., líder mundial, baseada nos EUA, de produtos laminados de alumínio. Mediante esta aquisição, ela também se tornou a proprietária da Novelis do Brasil, que fabrica latas de bebidas e as armazena em seu complexo integrado de laminagem e reciclagem de alumínio, em Pindamonhangaba, estado de São Paulo. A empresa consolidou assim uma forte presença comercial no país e anunciou, em junho de 2010, um plano de expansão daquelas instalações no montante de 15 milhões de dólares.

Outra forte presença indiana no Brasil no setor siderúrgico é a ArcelorMittal Brasil, sediada em Belo Horizonte (MG), que tem fábricas integradas em Osasco (SP), Juiz de Fora (MG), Feira de Santana (BA), Vega do Sul (SC) e Cariacica e Tubarão (ES). É a maior siderúrgica da América Latina. A ArcelorMittal existe desde junho de 2006, ou seja, desde a aquisição da siderúrgica francesa Arcelor pela Mittal Steel, sediada em Luxemburgo mas de propriedade do industrial indiano expatriado Lakshmi Mittal. A aquisição da Arcelor Brasil pela ArcelorMittal foi concluída em setembro de 2007.

Em maio de 2006, a Tata Motors, da Índia, e a Marcopolo, brasileira, líder global de construção de carrocerias para ônibus, anunciaram uma *joint venture* de 51%-49%: a Tata Marcopolo Motors, destinada a produzir ônibus totalmente construídos numa nova fábrica de Dharwar, estado de Karnataka, Índia. Isso envolveu um investimento conjunto de 50 milhões e 75 milhões de dólares por parte das duas empresas. A Tata Motors também estuda a possibilidade de abrir uma fábrica no Brasil para produzir seus carros Nano e vendê-los na América Latina. Após a aquisição da Jaguar Land Rover da Ford, em junho de 2008, numa transação de 2,3 bilhões de dólares, a Tata Motors emergiu como um ator em nível global na fabricação de automóveis; e é provável, portanto, que expanda ainda mais sua presença na América Latina.

Em março de 2008, a ONGC Videsh Ltd (OVL), uma subsidiária da ONGC para investimentos transnacionais no campo de exploração de petróleo e gás, firmou um acordo de concessão com a Agência Nacional do Petróleo brasileira para dois blocos *offshore* com 100% de interesse participativo, um bloco de águas profundas na bacia do Espírito Santo e um bloco de águas superficiais na bacia de Santos. A OVL também tem atividades significativas de exploração em três outros países na América Latina, a saber, Venezuela, Colômbia e Cuba, e está operando 33 projetos em 15 países em todo o mundo, nove dos quais, incluindo o bloco BC-10 no Brasil, já estão produzindo petróleo. Em 2009-10, a produção de óleo bruto da OVL desde o BC-10 foi de 192 mil toneladas métricas, e subiu para 573 mil toneladas métricas em 2010-11. No âmbito mundial, a OVL produziu 6,5 bilhões de toneladas métricas de petróleo em 2009-10 e 6,8 bilhões de toneladas métricas de petróleo em 2010-11 a partir de seus dez projetos transnacionais espalhados por oito países (ONGC Videsh, 2011, pp. 4-10).

Em comparação com a Índia e o Brasil, a China se situa num patamar diferente. Em 2010, ela atraiu sete vezes mais IED do que a Índia e 3,5 vezes mais que o Brasil. Naquele ano, seu estoque de investimentos em países estrangeiros era 13,5 vezes maior que o da Índia e 6,5 vezes maior que o do Brasil (Unido, 2011 e vários anos precedentes).

## 5. Comércio e IED em serviços

Em função de sua própria natureza, os fluxos transnacionais de serviços de IED tendem frequentemente a se entrelaçar. É hoje amplamente reconhecido que o comércio internacional de serviços tem lugar de quatro modos: (i) comércio transnacional em serviços, análogo ao comércio de mercadorias; (ii) comércio de consumo, isto é, movimentos transnacionais de turistas e estudantes; (iii) presença comercial; e (iv) movimento transnacional de produtores (GOSWAMI *et alli*, 2012, p. 26). No terceiro e no quarto, o comércio e o IED frequentemente se tornaram indistinguíveis. Às vezes eles coexistem na mesma transação; em outras ocasiões, movem-se, um e outro, sequencialmente. O primeiro modo pode também se tornar um dinamismo para o terceiro e o quarto modos num estágio posterior e mais maduro de relações econômicas entre dois países.

No presente momento, há muito pouco comércio bilateral de serviços entre Brasil e Índia. Em ambos os casos, assim como em grande parte do resto do mundo em desenvolvimento, o grosso do comércio de serviços sempre teve lugar e continua a ter com os países desenvolvidos. Só nos últimos anos é que um pequeno número de países em desenvolvimento começou a abrir incursões em tradicionais redutos de países desenvolvidos. Em 1990, a participação

dos países em desenvolvimento na exportação global de serviços foi de apenas 11%. Isso aumentou para 21% em 2008 (GOSWAMI *et alli*, 2012, p. 25).

Resta pouca dúvida de que foi só depois de as políticas de liberalização, tanto no Brasil como na Índia, começarem a ser implementadas de modo sério, a partir de 1991, que a expansão e a consolidação do setor de serviços nos dois países começou (GOSWAMI, 2012, pp. 81-82; MARCONINI, 2012, pp. 270-72). O fator que particularmente ajudou a aprofundar as capacidades endógenas do desenvolvimento sustentável nos dois países foi a rápida expansão do que Eischengreen e Gupta (2010) chamaram de Grupo 3 ou serviços modernos, isto é: serviços financeiros; comunicação; serviços de tecnologia de informática e da informação (ciência da computação, CC); serviços profissionais e técnicos e sua integração com os processos produtivos em todos os setores da economia. Foi essa infusão de serviços intensivos em tecnologia nas estruturas produtivas domésticas dos dois países que construiu as fundações para significativos níveis de exportação de serviços dos dois países a partir do final da década de 1990.

### 5.1. Diferentes móveis

Como Marconini observou, enquanto a abertura pós-1991 das economias e da infusão tecnológica eram os fatores possibilitantes comuns por trás do aumento de exportações de serviços dos dois países, os motores específicos e seu sequenciamento eram muito diferentes. No Brasil, “o investimento externo direto pavimentou o caminho para a exportação transnacional no setor de serviços de *software*” (2012, p. 270). O que aconteceu foi isto: maciços projetos de construção conduzidos pelo governo militar brasileiro nos anos 1970 forneceram oportunidades para algumas das maiores e mais bem organizadas empresas do país, como a Andrade Gutierrez e a Camargo Corrêa, emergirem como atores de proa na América Latina e estenderem suas operações a outros países do continente nos anos 1980 e 1990. Isso, por sua vez, havia pavimentado o caminho para a exportação de serviços de *software* porque, sem a infusão de tais serviços, os grandes projetos de construção não podiam ser geridos e implantados com eficiência. Com base nisso, empresas brasileiras de outros setores, como a TV Globo na mídia, o Banco Itaú em serviços financeiros, a Embraer em aeronáutica e a Gol Linhas Aéreas em transporte, emergiram como grandes exportadoras de serviços intensivos em tecnologia.

O principal dínamo na Índia foi a migração de grande número de engenheiros com formação de boa qualidade, treinados nos Institutos Indianos de Tecnologia, rumo ao vale do Silício e alhures nos Estados Unidos, onde se estabeleceram nos anos 1980 e 1990. Segundo uma estimativa, os indianos representavam 24% de todos os profissionais de TI trabalhando no vale do Silício em 1999, e os engenheiros indianos possuíam 972 empresas de

tecnologia sediadas naquela área; os indianos possuíam e/ou dirigiam 3% de todas as empresas de tecnologia nos Estados Unidos criadas entre 1980 e 1983. Entre as empresas de tecnologia abertas nos Estados Unidos de 1995 a 2000, 10% vieram a ser de propriedade e/ou chefiadas por indianos (MATHUR, 2007). Um bom número desses indianos retornou mais tarde à Índia e ajudou a montar um novo vale do Silício em Bangalore e outros centros de TI substanciais em Puna, Hyderabad, Noida e em vários outros locais, deflagrando a poderosa revolução do *software* indiano.

## 5.2. Como Brasil e Índia comercializam seus serviços com o resto do mundo?

Em 2011, o volume de comércio indiano de serviços era muito superior ao do Brasil; suas exportações para o mundo foram 3,5 vezes maiores, embora as importações tenham sido apenas 10% maiores. As exportações da Índia foram superiores às do Brasil em todas as categorias de serviços. A Índia desfrutou um superávit de quase 49 bilhões de dólares, ao passo que o Brasil suportou um déficit de quase 39 bilhões de dólares. A Índia possui um maciço superávit comercial de 53 bilhões de dólares no setor de CC e superávits comerciais menores nos setores de turismo, transporte, seguros e comunicação. Sua balança comercial foi negativa nos setores de serviços profissionais, técnicos, financeiros e outros. O comércio indiano de exportação de serviços foi muito maior que o do Brasil em todos os setores. Os dois subsectores de tecnologia intensiva no âmbito da exportação de serviços, a saber, o de CC (geralmente chamado de serviços de *software*) e o de técnicos e profissionais, são sensivelmente maiores na Índia que no Brasil. Eles também compreendem componentes do total indiano de exportação de serviços, maior que o do Brasil. Comparadas com as da Índia (2,2 bilhões de dólares), as exportações de CC do Brasil (236 milhões de dólares) são minúsculas. A distância entre os dois países em serviços técnicos e profissionais é menor, porém as exportações indianas de tais serviços são, ainda assim, 31% maiores que as brasileiras (ver Quadros 6, 7 e 8).

O Brasil, entretanto, mostrou um maciço superávit de 10,7 bilhões de dólares no setor de serviços técnicos e profissionais, o que contrastou agudamente com o déficit da Índia, de 3,7 bilhões de dólares. O Brasil mostrou ainda um superávit menor, de 883 milhões de dólares, no comércio de serviços financeiros, em contraste com o déficit da Índia, de 975 milhões de dólares, e um superávit muito menor no comércio de serviços de comunicação. A Índia acusou enormes déficits em todos os demais setores de comércio de serviços.

Quadro 7 – Comércio internacional de serviços: Brasil e Índia, 2011

| SERVIÇOS         | Brasil        |               |                | Índia         |               |               |
|------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
|                  | Exportações   | Importações   | Balança        | Exportações   | Importações   | Balança       |
| Turismo          | 6,775         | 21,234        | -14,459        | 15,275        | 11,108        | 4,167         |
| Transporte       | 5,819         | 14,154        | -8,335         | 14,271        | 13,88         | 391           |
| Seguro           | 505           | 1,717         | -1,212         | 1,948         | 1,4           | 540           |
| CIT <sup>1</sup> | 236           | 4,036         | -3,8           | 55,46         | 2,194         | 53,265        |
| BPT <sup>2</sup> | 18,296        | 7,629         | 10,667         | 24,05         | 27,765        | -3,715        |
| Financeiros      | 2,662         | 1,779         | 883            | 6,508         | 7,483         | -975          |
| Comunicação      | 320           | 204           | 116            | 1,562         | 1,152         | 410           |
| Outros           | 3,821         | 25,573        | -21,752        | 13,806        | 19,082        | -5,276        |
| <b>Total</b>     | <b>38,434</b> | <b>76,326</b> | <b>-37,892</b> | <b>132,88</b> | <b>84,064</b> | <b>48,816</b> |

1. Serviços de tecnologia de informática e da informação. Os dados da Índia exibem-nos como serviços de *software*.

2. Serviços comerciais, profissionais e técnicos.

Fontes: Reserve Bank of India, balança de pagamentos; e Banco Central do Brasil, balança de pagamentos.

Quadro 8 – Compartilhamento de diferentes categorias de serviços no comércio internacional de serviços: Brasil e Índia, 2011

| SERVIÇOS         | Brasil  |   | Índia   |   |
|------------------|---|---|---|---|
|                  | Participações nas categorias de serviços em exportações | Participações nas categorias de serviços em importações | Participações nas categorias de serviços em exportações | Participações nas categorias de serviços em importações |
| Turismo          | 17,63   | 27,82   | 11,5  | 13,21   |
| Transporte       | 15,14   | 18,54   | 10,74   | 16,51   |
| Seguro           | 1,31  | 2,25  | 1,47  | 1,67  |
| CIT <sup>1</sup> | 0,61  | 5,29  | 41,74   | 2,61  |
| BPT <sup>2</sup> | 47,6  | 10  | 18,1  | 33,03   |
| Financeiros      | 6,93  | 2,33  | 4,9   | 8,9   |
| Comunicação      | 0,83  | 0,27  | 1,18  | 1,37  |
| Outros           | 9,94  | 33,5  | 10,39   | 22,7  |
| <b>Total</b>     | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>10</b>   | <b>100</b>  |

1. Serviços de tecnologia de informática e da informação. Os dados da Índia exibem-nos como serviços de *software*.

2. Serviços comerciais, profissionais e técnicos.

Fontes: Reserve Bank of India, balança de pagamentos; e Banco Central do Brasil, balança de pagamentos.

**Quadro 9 – Crescimento na exportação de categorias seletas de serviços:  
Brasil, 2005-12 (milhões de dólares)**

| SERVIÇOS         | 2005          | 2011          | Taxa anual composta de crescimento |
|------------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| Turismo          | 3.139         | 6.775         | 13,7                               |
| Transporte       | 3.861         | 5.819         | 7,1                                |
| Seguro           | 134           | 505           | 24,7                               |
| CIT <sup>1</sup> | 88            | 236           | 17,9                               |
| BPT <sup>2</sup> | 6,038         | 18,296        | 20,3                               |
| Financeiros      | 507           | 2,662         | 31,8                               |
| Comunicação      | 239           | 320           | 5                                  |
| Outros           | 2,041         | 3,821         | 8,23                               |
| <b>Total</b>     | <b>16,047</b> | <b>38,434</b> | <b>15,6</b>                        |

1. Serviços de tecnologia de informática e da informação. Os dados da Índia exibem-nos como serviços de *software*.

2. Serviços comerciais, profissionais e técnicos.

Fontes: Reserve Bank of India, balança de pagamentos; e Banco Central do Brasil, balança de pagamentos.

**Quadro 10 – Crescimento na exportação de categorias seletas de serviços:  
Índia, 2005-12 (milhões de dólares)**

| SERVIÇOS         | 2005          | 2011          | Taxa anual composta de crescimento |
|------------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| Turismo          | 6666          | 15275         | 14,8                               |
| Transporte       | 4683          | 14271         | 20,4                               |
| Seguros          | 870           | 1948          | 14,4                               |
| CIT <sup>1</sup> | 17700         | 55460         | 21                                 |
| BPT <sup>2</sup> | 5167          | 24050         | 29,2                               |
| Financeiros      | 512           | 6508          | 52,8                               |
| Comunicação      | 1,384         | 1,562         | 2                                  |
| Outros           | 6,267         | 13,806        | 14,1                               |
| <b>Total</b>     | <b>43,249</b> | <b>132,88</b> | <b>20,6</b>                        |

1. Serviços de tecnologia de informática e da informação. Os dados da Índia exibem-nos como serviços de *software*.

2. Serviços comerciais, profissionais e técnicos.

Fontes: Reserve Bank of India, balança de pagamentos; e Banco Central do Brasil, balança de pagamentos.

### 5.3. Forças relativas e áreas de complementaridades

Nos últimos anos (entre 2005 e 2011), as exportações de serviços da Índia para o mundo vêm crescendo a uma taxa anual composta muito mais alta que a do Brasil. A Índia tem demonstrado uma vantagem sustentada em taxas de crescimento em diversos setores, exceto serviços de seguro e comunicação. Tanto a Índia como o Brasil vêm registrando fenomenais taxas compostas de crescimento anual (*compound annual growth rates – CAGR*) de 53% e 32% respectivamente durante este período. Os bancos brasileiros aumentaram rapidamente suas operações na Europa ocidental, nos EUA e na América Latina, e os bancos indianos expandiram sua presença na Europa ocidental, EUA e Ásia.

O State Bank of India abriu uma filial em São Paulo em 2011. Tanto o Brasil como a Índia têm demonstrado saudáveis CAGRs em seus setores comerciais de informática e tecnologia; o Brasil também no setor de serviços de seguros (ver Quadro 10).

O estudo de Moreira (citado acima) também mostra que, ao longo dos últimos 20 anos, a Índia emergiu como líder mundial na exportação de serviços de tecnologia de informática e da informação (CC). Em 2007, o valor dessas exportações era 31 bilhões de dólares, muito superior ao do segundo colocado, a Irlanda, cujas exportações de tais serviços eram avaliadas em 26 bilhões de dólares. A posição da China (incluindo Hong Kong) era a décima, com um valor de exportações de 6,7 bilhões de dólares; a posição do Brasil era a 41ª, com um valor de exportações de apenas 0,16 bilhão de dólares. O percentual indiano das exportações globais desse serviço era 24%; o do Brasil, apenas 0,12%. Na exportação global de outros negócios, serviços profissionais e técnicos, a posição da Índia foi muito menos importante; sua posição foi a 16ª, e seu valor de exportações foi de 17 bilhões de dólares, muito atrás da China, na quarta posição e com um valor de exportações equivalente a 70 bilhões de dólares. O Brasil se classificava em 21ª, e seu valor de exportações era de 11 bilhões de dólares.

Em 2007, a Índia havia também alcançado uma profunda penetração nos mercados americanos desses dois serviços. Ela ocupava a 1ª posição nas compras internacionais de CC por parte dos EUA e a 7ª posição em compras internacionais de outros serviços técnicos e profissionais. As fatias do mercado indiano de suprimento destes dois serviços para os EUA eram de 29% e 4,5% respectivamente. As posições correspondentes do Brasil eram a 18ª e a 9ª, e suas fatias de mercado, de 1% e 3,2% respectivamente (ver Quadro 10).

O Brasil é a economia dominante na América Latina, porém mesmo aí sua posição nas exportações globais de tais serviços está longe de ser dominante. Na exportação de serviços de CC, ele fica atrás de México, Costa Rica e Argentina. Com relação às exportações de serviços técnicos e profissionais, fica atrás do México. Quanto à penetração de mercado em tais serviços, os EUA ocupam o primeiro lugar no continente, mas no que diz respeito a serviços de CC, ficam bem atrás do México.

**Quadro 11 – Exportação de serviços em tecnologia de informática e da informação (CC) e comércio profissional e técnico (CPT) na Índia, na China e no Brasil em 2007**

|                     | Exportação global de serviços de CC, US\$ bilhões | Exportação global de serviços de CPT, US\$ bilhões | Compras internacionais dos EUA de serviços referentes a CC, US\$ milhões | Compras internacionais dos EUA de serviços de CPT, US\$ milhões |
|---------------------|---|--|--|---|
| <b>Índia</b>        | 31  | 17   | 4,07   | 2,153   |
| <b>China</b>        | 4,3   | 40   | 543  | 1,121   |
| <b>Brasil</b>       | 0,16  | 11   | 137  | 1,531   |
| <b>Total global</b> | 130,69  | 779,9  | 13,917   | 47,7  |

Fontes: FMI-BOP e Reserve Bank of India.

Moreira, mais adiante, discrimina as exportações de serviços de comércio técnico e profissional para os Estados Unidos por parte de um conjunto de cinco países, em nove serviços diferenciados. Ele mostra que a Índia e o Brasil se especializam em diferentes modalidades de serviços. As exportações de comércio técnico e profissional da Índia estão concentradas sobretudo em serviços de “gestão, consultoria e relações públicas” e de “testes de P&D [pesquisa e desenvolvimento]” (mais de 80% do grupo abreviado acima como CPT), modalidades encaradas como mais intensivas de tecnologias de ponta e habilidades do que as demais no grupo. A especialização do Brasil, por outro lado, está concentrada em “instalação, manutenção e reparo de equipamentos” (mais de 60% do grupo que chamamos de CPT).

Os dados acima pareceriam indicar que o Brasil e a Índia teriam muito a ganhar se decidissem colaborar e não competir um com o outro no campo da exportação de serviços, particularmente aqueles intensivos em tecnologia. Em vez de concentrarem suas exportações de serviços para os mercados americano e europeu ocidental, os dois países poderiam começar a pensar na possibilidade de direcionar algumas daquelas exportações para os respectivos mercados crescentes. A Índia pode extrair grandes benefícios da importação de serviços e IED brasileiros em áreas como transporte; comunicação; segmento “instalação, manutenção e reparo de equipamentos” de serviços técnicos e profissionais, particularmente aqueles ligados à exploração de petróleo e gás em águas profundas, aos setores aeronáutico e de biocombustíveis, nos quais a Índia emergiu como um líder global. O Brasil, por outro lado, pode beneficiar-se aumentando as importações de serviços de CC, de “gestão, consultoria e relações públicas”, de “testes de P&D”, de segmentos profissionais e de serviços técnicos específicos das indústrias farmacêutica, aeroespacial, automotiva, metalúrgica e de defesa, nos quais as empresas indianas vêm estabelecendo uma presença e um reconhecimento globais.

Uma palavra de cautela é necessária aqui. A liderança global da Índia em exportações de *software* ou CC, sobretudo para os países mais ricos, pode não ser necessariamente uma coisa boa para a Índia ou para o Brasil. Costa Lima e Saha já argumentavam assim em 2006:

Contudo, o fato de mais de 90% do *software* produzido na Índia ser exportado e quase todo o *software* produzido no Brasil ser absorvido no mercado interno pode ser visto, em termos estratégicos, como uma fraqueza deste último país. Significa que a Índia está enfraquecendo sua própria vantagem competitiva em suas diversificadas exportações de manufaturas e ajudando o aumento da produtividade nos serviços de tecnologia intensiva e nos serviços de seus rivais, enquanto a base produtiva de sua própria economia permanece tecnologicamente atrasada. (COSTA LIMA & SAHA, 2006, p. 67).

Os dois países podem alcançar um multiplicador de forças se colaborarem na produção, na alocação e no desenvolvimento de *software* ao aperfeiçoar as vantagens competitivas nos setores-chave de suas próprias economias em vez de repassarem-nas para ricos países rivais.

#### **5.4. Comércio bilateral e IED em serviços: alguma evidência fragmentária**

Ainda não dispomos de uma fonte de dados sistêmicos focando a extensão e o conteúdo de comércio bilateral e fluxos de IED em serviços entre Brasil e Índia para consulta imediata, mas existe bastante informação em nível de empresas para chegar à conclusão bem informada de que as empresas indianas de TI começaram um esforço sustentado no final da década de 1990 para estabelecer atividades comerciais no Brasil e noutros países latino-americanos. A principal atração da América Latina para empresas indianas era a grande população latino-americana relativamente próspera nos Estados Unidos e a relativa vantagem de fazer negócios com elas a partir de uma base latino-americana em vez de diretamente da Índia. As empresas que assumiram a liderança nisso foram a Tata Consultancy Services (TCS), a Wipro e a Infosys.

A TCS começou suas atividades no Brasil em 2002. Atualmente emprega 1.300 profissionais no Brasil e opera dois centros de entrega global em Barueri, perto de São Paulo e em Brasília. A partir desses dois centros, oferece uma ampla gama de serviços de TI e comerciais entre os quais figuram desenvolvimento e manutenção de aplicativos, terceirização de TI, produção de *software*, implementação e integração de sistemas integrados de gestão empresarial (Sige ou SIG), fábrica de testes, consultoria de TI e terceirização de processos comerciais (*business process outsourcing*, BPO). E vende esses serviços a um grande número de empresas sediadas nos EUA e no Brasil, inclusive o grupo Santander, Oi-Brasil Telecom, Cummins, Eaton, Goodyear, grupo Oesp, Motorola, Vale e Xerox (TCS, 2012).

A primeira base da TCS na América Latina foi no Uruguai, tendo começado também em 2002. A TCS começou então a operar no Chile e no Brasil no mesmo ano, na Argentina em 2005, na Colômbia em 2006 e no Equador em 2007.

A Wipro estabeleceu suas operações em Monterrey, Nuevo León, México, em 2007, para serviços de manutenção e testes de *software* para uma fábrica de semicondutores de propriedade americana localizada no México. Inaugurou um centro de entrega global em Curitiba (PR) em março de 2010, que veio a ser registrado como Wipro do Brasil. A partir dessa base, a Wipro entrega serviços de informática e de tecnologia para Estados Unidos, Espanha, Portugal e América Latina.

Em maio de 2011, a Wipro adquiriu uma fração majoritária da R.K.M. Equipamentos Hidráulicos Ltda., sediada em Piracicaba (SP), criando assim uma base para integrar seus serviços de TI à fabricação de cilindros hidráulicos no país (Wipro, 2011).

A Infosys Tecnologia do Brasil Ltda. surgiu em 2009 e vem a ser uma subsidiária integral da Infosys Technologies Ltd., Índia. Sediada em Nova Lima (MG), fornece serviços e consultoria em tecnologia de informação a uma ampla gama de empresas no Brasil e na América Latina.

Nos últimos anos, a Índia parece ter iniciado o processo de aproximação com os mercados brasileiro e latino-americano em escala muito superior à que o Brasil vem praticando nos mercados da Índia, do sul asiático ou do sudeste asiático. Nesta seção, examinei as forças relativas de Brasil e Índia no comércio internacional de serviços e, mais adiante, a natureza e a força da penetração indiana no mercado brasileiro.

Poetas, músicos, romancistas, desportistas e cineastas, entre outros, deverão também envidar esforços para construir uma relação especial entre as duas culturas, tão diferentes e, no entanto, tão parecidas.

## 6. A questão da cultura

É importante lembrar que relações especiais não são feitas somente por comércio e IED. A cultura precisa entrar nessa equação. À medida que a elite brasileira começa a valorizar sua identidade mista, montada com base em suas ancestralidades indígena, africana e europeia, em vez de se ver unicamente como um espelho da Europa, ela começa a apreciar um pouco mais uma outra civilização mista, de cinco milênios e com muitas castas, religiões e cores de pele, a 8 mil quilômetros de distância, dois oceanos mais longe. O que é também muito positivo é que o Brasil e a Índia não carregam nas costas uma bagagem colonial com referência um ao outro, tal como cada um

deles carrega com referência à Europa. Isso pode ser extremamente liberador ao projetar um novo curso para a criação de uma nova história futura.

A telenovela *Caminho das Índias*, escrita pela brasileira Glória Maria Rebelo Ferrante Perez e veiculada pela Rede Globo de 19 de janeiro a 11 de setembro de 2009 em seis episódios de uma hora por semana, retransmitida pelo Canal Futura de 5 de outubro de 2010 a 11 de setembro de 2011, foi um esforço pioneiro para exibir ao povo brasileiro a cultura e a realidade social indianas. Ela realmente instigou a imaginação dos brasileiros em torno da Índia, e em grande estilo. Cada episódio foi assistido por uma plateia nacional oscilando entre 36 milhões e 45 milhões de espectadores. Em sua trilha sonora, uma das canções principais, de Raul Seixas e Paulo Coelho, oferece a seguinte homenagem à antiga mas ainda vibrante civilização indiana: “Eu nasci há dez mil anos atrás/ E não tem nada nesse mundo/ Que eu não saiba demais”.

Quando comparamos *Caminho das Índias* ao romance *Passagem para a Índia*, de E. M. Foster, que virou longa-metragem, começamos e a ver quão diferente pode ser o encontro de duas culturas. Enquanto *Passagem para a Índia* retratava o encontro das culturas indiana e britânica como uma história de dominação e opressão cultural, *Caminho das Índias* conta uma história humana de duas culturas que se encontram em pé de igualdade e buscam entender-se e chegar a bom termo quanto às respectivas contradições, narrada numa intrigante sequência de relações humanas normais, a saber, amor, sedução e traição. Aí está a diferença, quando culturas se reúnem sem que uma bagagem de história colonial oprimadora as rebaixe.

Os indianos estão também dando pequenos passos na tentativa de conhecer melhor o Brasil. As proezas futebolísticas brasileiras são hoje públicas e notórias na Índia; e está se tornando corriqueiro ver indianos torcerem pelo escrete brasileiro e brandirem bandeiras do Brasil durante partidas de futebol. O principal clube de futebol da Índia, o Mohan Bagan, contratou um brasileiro, Carlos Roberto Pereira da Silva, como técnico, e outro brasileiro, Douglas da Silva, como craque meio-campista.

## 7. Conclusão

As descobertas deste trabalho indicam que os padrões comerciais estabelecidos entre Brasil, Índia e o resto do mundo, especialmente nas configurações dos pacotes de produtos nesse comércio, fornecem amplas complementaridades de interesses e de força competitiva entre eles. Oferecem espaço para construir, explorar criativamente e fomentar colaborações mutuamente benéficas, das quais carecem. São duas grandes economias cujo peso é notável em nível

global. O traçado criativo e imaginativo de um relacionamento estratégico entre elas deverá permitir que contestem efetivamente o espaço ora dominado por Estados Unidos e seus aliados da Europa ocidental com resultados devastadores para todos, inclusive para os seus próprios “99%”. Os recentes levantes de rua na Grécia e na Espanha e o movimento Occupy Wall Street são alguns dos indícios de como, mesmo no privilegiado norte, o povo pode reagir aos efeitos debilitadores de uma ordem mundial obsoleta.

Identifiquei algumas das áreas onde as atuais estruturas de comércio em bens e serviços e em padrões de IEDs que entram e que saem entre os dois países, nas quais a colaboração mutuamente benéfica é não só possível mas também imperativa. Tenho certeza de que um maior número de tais áreas pode ser explorado e fomentado, através de pesquisas mais detalhadas e proativas. Não aproveitar tais oportunidades não só será irresponsável como representará uma traição aos próprios interesses nacionais e às aspirações populares de ambos os povos para se livrarem do crivo das forças predadoras do capitalismo contemporâneo, que mantém a maioria deles numa pobreza cada vez pior. Neste mundo de rápidas mudanças, as janelas de oportunidades não permanecem abertas para sempre.

Também acentuei o papel-chave que a cultura precisa desempenhar, caso se construa uma relação especial. Isso não é dito em tom de nota ao pé da página, mas sim como uma obrigação crucial sem a qual os blocos de construção não conseguirão se manter juntos.

Talvez não seja possível para um Botsuana ou mesmo uma Malásia contestar o atual espaço de capitalismo neoliberal para assegurar um negócio melhor e mais justo para aqueles povos, mesmo que se presuma a improbabilidade de que suas elites queiram fazer tal esforço em primeiro lugar. Mas Brasil e Índia podem e devem. E, se se derem as mãos nisso, a soma de seus esforços será certamente maior do que aquilo que cada um deles pode fazer individualmente.

Por último, as elites e os intelectuais dos dois países precisam preocupar-se um pouco mais e se indignar efetivamente mais com as grotescas desigualdades que prevalecem em suas sociedades. Apesar de esforços sérios feitos pelos dois governos Lula para abordar o problema, no Brasil a magnitude das desigualdades sociais é ainda muito maior que a dos países da Europa ocidental. Paradoxalmente, é ainda maior que na Índia, embora a pobreza das massas indianas mais carentes seja provavelmente mais prejudicial por constituir o nível médio de renda e o consumo material, ali, ser muito inferior ao do Brasil.

A Índia emergiu como um importante exportador de alimentos e montou enormes estoques de arroz e trigo, em função da segurança alimentar. Ainda hoje, segundo dados do Banco Mundial publicados em 2011, 48% de suas crianças são raquíticas por causa de severa má nutrição. A estatística



para o Brasil é de 7,1%, o que também não deve ser encarado como aceitável. Ao contrário do Brasil, os sucessivos governos indianos, inclusive os governos esquerdistas de Bengala Ocidental, têm feito muito pouco a respeito desse escandaloso problema da má nutrição infantil. Seria de esperar um pouco mais de indignação a esse propósito, ao menos no seio da comunidade intelectual dentro e fora da Índia, mas isso não aconteceu.

O ataque à pobreza e a desigualdades sociais profundamente enraizadas deverá ser o espírito-guia em uma relação especial entre os dois países do hemisfério Sul. O que não queremos é uma repetição daquelas relações especiais do Atlântico Norte, traçadas segundo a intenção de dominar o mundo, que agora oprimem os próprios povos.

§

## Referências bibliográficas

- BACHA, Edmar L. "O Rei da Belíndia: uma fábula para tecnocratas", Bacha Collection. Rio de Janeiro: Iepe/ Casa das Garças, 1974, pp. 57-61. Arquivo PDF disponível no site do Instituto de Estudos de Política Econômica, <http://iepecdg.com.br/Arquivos/ArtigosBacha/Bel%EDndia.pdf>, acessado em 29 de março de 2012.
- BEATTIE, Alan. "Bush holds White House talks on Doha as US accused of blocking deal". *Financial Times*, 11 de julho de 2006.
- BUCKLEY, Chris. "Much-trumpeted Bric summit ends quietly". Reuters, 17 de junho de 2009. Disponível em <http://in.reuters.com/article/2009/06/17/idINIndia-40397420090617>, acessado em 19 de março de 2012.
- COSTA LIMA, Marcos Ferreira; SAHA, Suranjit Kumar. "Elementos para a construção de uma cooperação Brasil-Índia: inovação tecnológica e comércio internacional". *Carta Internacional*, vol. 1, nº 1, 2006, pp. 52-68.
- DASGUPTA, Saibal. "Copenhagen conference: India, China plan joint exit". *Times of India*, 28 de novembro de 2009. Disponível em [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-11-28/india/28074806\\_1\\_rich-nations-india-and-china-copenhagen-conference](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-11-28/india/28074806_1_rich-nations-india-and-china-copenhagen-conference), acessado em 16 de março de 2012.
- EICHENGREEN, Barry; GUPTA, Poonam. "Services Sector Growth: India's Road to Economic Growth" *Icrier Working Paper* 249. Nova Délhi: Indian Council for Research on International Economic Relations, 2010.
- FILGER, Sheldon. "Bric Summit Sees End of Dominance of U.S. Dollar". *Huffington Post*, 17 de junho de 2009. Disponível em [http://www.huffingtonpost.com/sheldon-filger/bric-summit-sees-end-of-d\\_b\\_216463.html](http://www.huffingtonpost.com/sheldon-filger/bric-summit-sees-end-of-d_b_216463.html), acessado em 19 de março de 2012.
- FOOK, Lye Liang; YANG, Zhang. "China in the Brics: Pursuing Closer Cooperation, Not Hegemony". *East Asian Policy*, vol. 2, nº 4, 2011, pp. 58-70.
- FORD, Liz. "Kiribati climate change conference calls for urgent cash and action". *Guardian*, 16 de novembro de 2010. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/nov/16/kiribati-climate-change-conference-declaration>, acessado em 16 de março de 2012.
- GERDAU Media Center. "Gerdau and Kalyani form a joint venture in India". *Gerdau Media Center News*, 22 de junho de 2007. Disponível em <http://www.gerdau.com.br/media-center/noticias.aspx?language=en-US&Codigo=a40c11a8-c890-48dd-80a8-12f3d0275a88>.
- GOSWAMI, Arti Grover; MATTOO, Aaditya; SÁEZ, Sebastián. "Exporting Services: Are the Drivers Different for Developing Countries". In: GOSWAMI, Arti Grover; MATTOO, Aaditya; SÁEZ, Sebastián (eds.). *Exporting Services: A developing Country Perspective*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2012, pp. 25-80.
- GYUSE, Terna. "Ibsa Opposes Measures Against Syria". *Inter-Press Service*, 22 de agosto de 2011. Disponível em <http://ips-news.net/news.asp?idnews=104851>, acessado em 16 de março de 2012.
- INSTITUTO Cidadania. "Um Outro Brasil É Possível", parágrafo 10 da seção 1 e parágrafo 1 da seção 2. *PT Campaign Documents for the 2002 Elections*, 2001. Disponível em <http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp>, acessado em 11 de março de 2012.
- JING, Li. "China rejects 'invasive' ICA on climate change". *China Daily*, 6 de outubro de 2010. Disponível em [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-10/06/content\\_11380607.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-10/06/content_11380607.htm), acessado em 16 de março de 2012.
- MARCHYSHYN, Maria. "Brics Leaders: Conclusions on Financial Crises, 2009-2011", *Brics Information Centre*, 21 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.brics.utoronto.ca/conclusions/fin-crisis-111021.pdf>, acessado em 19 de março de 2012.
- MARCONINI, Mário. "Underlying Lessons: Service Exports from Brazil". In: GOSWAMI, Arti Grover; MATTOO, Aaditya; SÁEZ, Sebastián (eds.). *Exporting Services: A developing Country Perspective*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2012, pp. 269-308.
- MATHUR, Somesh Kumar. "Indian IT Industry: A Performance Analysis and a Model for Possible Adoption". MPRA Paper 2368. Munique: Biblioteca da Universidade de Munique, 2007.
- MOREIRA, Mauricio Mesquita. *India: Latin America's Next Big Thing? Special Report on Integration and Trade*. Nova York: Inter-American Bank, 2010.
- NOGUEIRA, Saulo; NASSAR, André. "Dynamics of the Agri-Food Sector in India and Mercosur: differences, trends and potential complementarities". *Background paper* preparado para o relatório do IADB *India: Latin America's Next Big Thing?*, Nova York: Inter-American Development Bank, 2007.
- O'NEILL, Jim. "Building Better Global Economic Brics". *Global Economics Paper* nº 66. Londres: Goldman Sachs Economic Research Group, 2001.
- \_\_\_\_\_. *BRICS and Beyond*. Nova York: Goldman Sachs Economic Research Group, 2007.
- ONGC Videsh. *Information on ONGC Videsh Limited*. Nova Délhi: Oil and Natural Gas Commission of India Videsh, 2011, pp. 1-21. Disponível em [http://www.ongcindia.com/OVL%5COVL\\_Information\\_Aug\\_2011.pdf](http://www.ongcindia.com/OVL%5COVL_Information_Aug_2011.pdf).
- PARTIDO dos Trabalhadores. "Carta ao povo brasileiro", parágrafo 21. *PT Campaign Documents for the 2002 Elections*, 2002. Disponível em <http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp>, acessado em 11 de março de 2012.
- REUTERS. "Text-Communique from Bric summit in Brasilia". *Brasília Summit Communique*, parágrafos 2 e 11. Disponível em <http://www.reuters.com/article/2010/04/16/brics-statement-idUSN1513243520100416>, acessado em 19 de março de 2012.
- SARRES, Carolina. "Brasil discute Rio+20 com Índia, China e África do Sul". *Folha on-line*, 25 de agosto de 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/965486-brasil-discute-rio20-com-india-china-e-africa-do-sul.shtml>.
- SINGH, Someshwar. "Focus: Assessing Doha Round Progress". *South Bulletin*, nº 123. Genebra: South Centre, pp. 1-10.
- TATA Steel. "Hands on local logistics management in Brazil", 2009. Disponível em [http://www.tatasteelinternational.com/en/news/tupi\\_brazil\\_project](http://www.tatasteelinternational.com/en/news/tupi_brazil_project).
- TCS – Tata Consultancy Services. "Experience and Certainty: Brazil", 2012. Disponível em [http://www.tcs.com/worldwide/s\\_america/locations/brazil/Pages/default.aspx](http://www.tcs.com/worldwide/s_america/locations/brazil/Pages/default.aspx), acessado em 2 de abril de 2012.
- THIRD World Network. "Basic ministers outline priorities for success in Durban". *TWN Info Service on Climate Change*, 4 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.twinside.org.sg/title2/climate/info.service/2011/climate20111101.htm>.

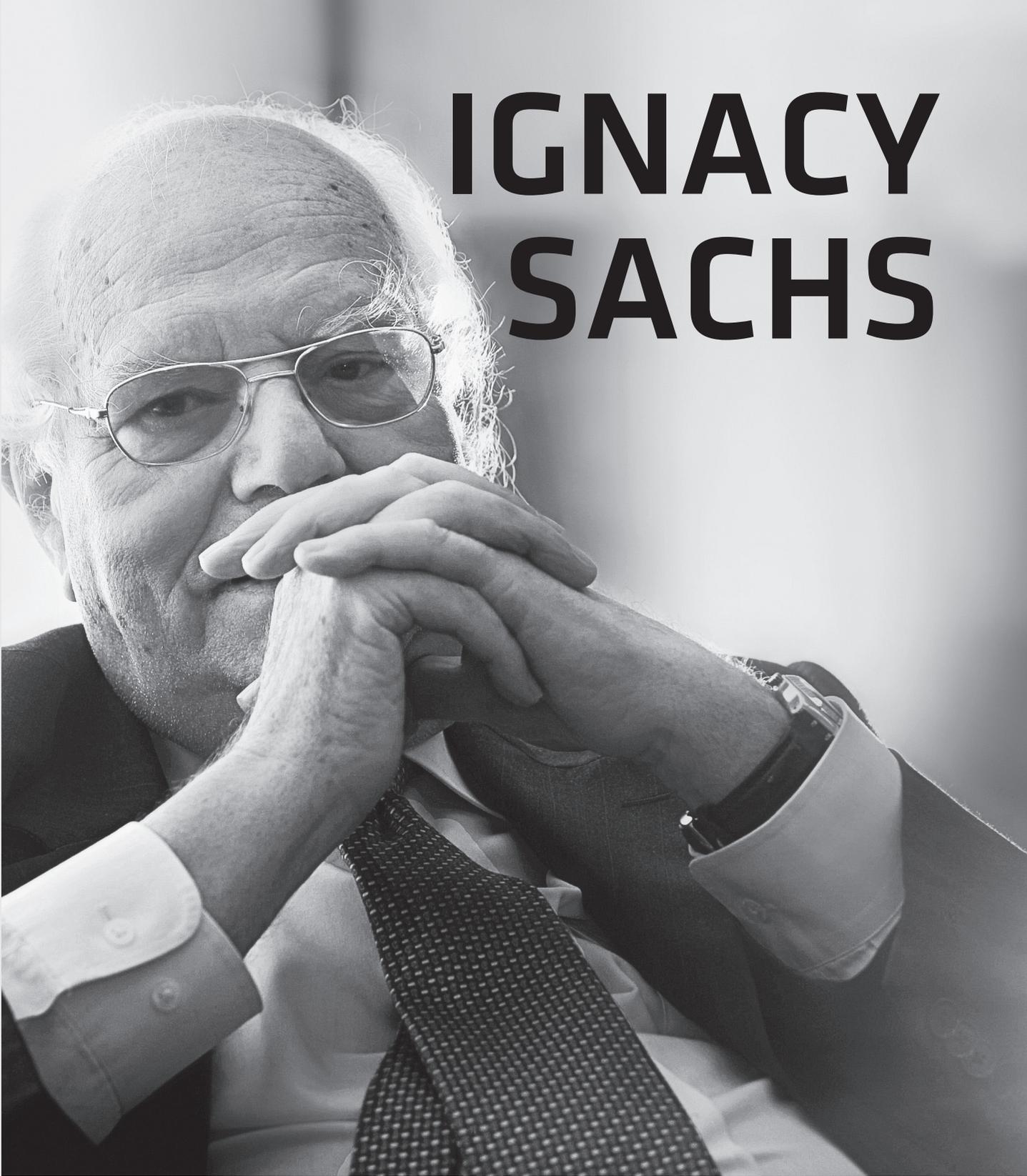


UNCTAD. *World Investment Reports*. Nova York: Conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2011 e anos anteriores.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. "Dreaming with Brics: The Path to 2050". *Global Economic Paper*, nº 99. Nova York: Goldman Sachs Economic Research Group, 2003.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; FIOTAKIS, Themistokolis. "The BRICS and Global Markets: Crude, Cars and Capital". *Global Economic Paper*, nº 118. Nova York: Goldman Sachs Economic Research Group, 2004, mimeografado.

WIPRO. "Possibilitar que os clientes na América Latina façam negócios de uma forma melhor", 2012. Disponível em <http://www.wipro.com/latinamerica/portuguese/>, acessado em 2 de abril de 2012.

A black and white close-up portrait of Ignacy Sachs. He is an elderly man with white hair, wearing glasses, a dark suit jacket, a white shirt, and a patterned tie. His hands are clasped together in front of his face, with his fingers resting on his lips. He is looking slightly to the left of the camera with a thoughtful expression. The background is a plain, light-colored wall.

# IGNACY SACHS

|| FOTO ISABELA KASSOW

|| POR RICARDO ISMAEL, ROSA FREIRE D'AGUIAR,  
MARCOS FORMIGA E HELENA LASTRES

**N**a tarde em que deu esta entrevista a *Cadernos do Desenvolvimento*, o professor Ignacy Sachs chegou de São Paulo ao meio-dia, almoçou rapidamente com dois grandes amigos economistas, o paulista Luiz Carlos Bresser-Pereira e o indiano Deepak Nayyar — os três eram convidados do congresso internacional “Desenvolvimento e crise: novos desafios para o desenvolvimento”, organizado pelo Centro Celso Furtado na cidade do Rio de Janeiro — e, sem nenhuma pausa, enfrentou três horas de gravação, sentado numa poltrona que era a mais confortável da sala mas um tanto inadequada para quem sofria de uma crise na coluna que quase o impedira de tomar o avião. No dia seguinte, depois de proferir uma instigante conferência, aproveitando o mote dos 350 anos do nascimento de Jean-Jacques Rousseau para pregar a necessidade de se repensar um novo “contrato social”, embarcou para São Paulo. Este é o ritmo de Ignacy Sachs, 85 anos, uma vida dedicada ao desenvolvimento em todas as suas vertentes, sendo a mais conhecida de seus inúmeros alunos e leitores a dimensão ecológica. Não à toa Sachs é considerado o inventor da expressão “ecodesenvolvimento”: foi quem lhe deu seu verdadeiro conteúdo. Para quebrar o ritmo de suas seguidas viagens e compromissos, toda vez que vem ao Brasil ele não dispensa uma pausa numa praia do Nordeste. Desta feita, com sua mulher, Viola, e os bisnetos passou duas semanas “num paraíso chamado Praia do Toque”, a duas horas de carro de Maceió, “terra rústica, com uma lagoa muito bonita, uma pequena pousada”.

Ignacy Sachs nasceu em Varsóvia e, no início da Segunda Guerra, veio com a família para o Brasil. Aqui Ignacy conheceu Viola, também polonesa e refugiada, com quem se casou e teve dois meninos — a menina nasceu na Índia. Em 1954 voltou para a Polônia socialista, onde trabalhou com dois expoentes da economia, Oscar Lange e Michal Kalecki, seu *maître à penser*. Doutorou-se em economia na Universidade de Délhi. Em 1968 a vaga de antissemitismo que varreu a Polônia o expulsou de seu país natal, forçando-o a um segundo exílio, agora político, na França, onde vive. Em Paris foi professor na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais, onde dirigiu dezenas de teses de alunos brasileiros e criou o Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo, que dirige até hoje. Seus livros mais recentes publicados no Brasil são *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, *Inclusão social pelo trabalho* e *A terceira margem, em busca do ecodesenvolvimento*, este suas memórias. Esta entrevista retoma o tema-síntese de Ignacy Sachs: o desenvolvimento, a partir de suas experiências cruzadas no Brasil, na Polônia, na Índia, na França, e com a sempre inseparável visão humanista e pluridimensional que marca sua trajetória.

**RICARDO ISMAEL. Devo dizer inicialmente que é uma grande honra e satisfação para os “Cadernos do Desenvolvimento” poder entrevistá-lo, nessa sua nova passagem pelo Brasil, que coincide com sua participação no 1º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado. Gostaria de agradecer sua gentileza em reservar um espaço expressivo na sua concorrida agenda. Minha primeira pergunta pretende abordar a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como Rio+20, cujos resultados dividiram a opinião pública: de um lado, críticas porque não foi firmado um acordo substantivo capaz de apontar metas e objetivos mais concretos em relação ao desenvolvimento sustentável, de outro, os que alegaram que a Rio+20 coincidiu com a grave crise econômica europeia e a campanha eleitoral nos Estados Unidos, o que criou dificuldades para que os países envolvidos nesse ambiente de incertezas aceitassem firmar um documento final mais relevante. Como analisa os resultados alcançados pela Rio+20 ?**

SACHS. Fiquei com bastante fome. Gostaria de imaginar um desfecho bem mais concreto e positivo. Mas, como você acaba de dizer, estamos numa situação mundial complicada e difícil. Talvez não fosse muito racional esperar de uma conferência como a Rio+20 resultados espetaculares. Gosto sempre de olhar o lado positivo, porque é fácil mostrar os negativos. Aconteceu, e isso já é importante. É uma agenda que poderia ter desaparecido com o pretexto das crises mundiais, e não desapareceu. Portanto, nosso problema agora é como tirar o melhor partido possível da Rio+20 e caminhar para frente. Quais são os próximos passos? Faz tempo que eu acho que o problema essencial é estabelecer até que ponto os países emergentes conseguem articular uma posição conjunta e mais ofensiva, isto é, cobrando dos países desenvolvidos o que eles poderiam e deveriam fazer. Nesse sentido, eu diria que na Rio+20 houve um empate entre o que poderia ter sido e o desastre que foi evitado. Estamos com a agenda aberta para o futuro. Por enquanto não é um jogo de soma zero, mas o essencial é que faz falta algo mais coordenado, e, sobretudo, uma

maior ofensiva por parte dos emergentes. Ainda temos muito chão pela frente até uma articulação melhor das políticas dos países emergentes e até fazer, sobretudo, com que eles pressionem as Nações Unidas e as instituições internacionais no sentido de apoiarem essas políticas. Desse ponto de vista, não penso que a Rio+20 tenha trazido resultados muito positivos até agora.

**RICARDO. Sobre essa articulação entre os países emergentes no cenário internacional, não fica difícil conseguir uma proposta convergente entre Brasil e China, em razão das diferenças entre as respectivas matrizes energéticas?**

Obviamente, há enormes diferenças. Mas, para esclarecer, não considero a China um país emergente. A China é uma grande potência mundial, que tem uma política chinesa, e não emergente. Os emergentes seriam os países da América Latina, Ásia e África, tendo um papel mais importante os dois abre-alas desse grupo, que são o Brasil, na América Latina, e a Índia, na Ásia, muito mais que a China.

**RICARDO. Como avalia o papel da Organização das Nações Unidas nesse processo de negociação envolvendo um acordo que defina objetivos e metas de desenvolvimento sustentável? A ONU tem adotado uma postura um pouco acomodatória, à espera da evolução da crise financeira e econômica que atingiu boa parte dos países desenvolvidos, o que termina favorecendo certa paralisia decisória?**

Se você olhar para trás, verá que sempre tivemos uma sucessão de crises. Ou seja, se vamos ficar esperando que a última crise seja resolvida para começar a discutir a agenda, sempre nos faltará a capacidade de um programa claro de avanço. As Nações Unidas estão sempre no fogo cruzado das diferenças entre as grandes potências e os países emergentes, tentando manejar com jogo de cintura. Não creio que tenha havido na Rio+20 uma iniciativa forte por parte do sistema das Nações Unidas. Portanto, acho que estamos precisando de uma reflexão muito séria sobre para onde queremos ir e que passos devemos dar para entrar na boa rota. Desse ponto de

vista, não creio que a Rio+20 tenha deixado um legado muito claro. Por outro lado, a conferência poderia ter fechado ainda mais o horizonte. Por isso, repito, não foi um fiasco, mas tampouco um passo decisivo para frente. Neste momento estamos com o bebê no colo.

**RICARDO. O governo brasileiro tem enfrentado dificuldades com parte da base aliada no Congresso Nacional, no sentido de assegurar um novo Código Florestal mais rigoroso com o desmatamento. Por outro lado, a exploração das reservas de petróleo na camada pré-sal, na plataforma continental, pode ampliar as emissões de gases de efeito estufa, sujando, por assim dizer, a matriz energética nacional. Como fica em âmbito internacional a liderança do Brasil quanto à questão de uma matriz energética mundial mais limpa, tendo em vista esses acontecimentos recentes?**

Bem, eu não sou Madame Soleil... aquela astróloga muito popular na França. É muito difícil que eu me pronuncie sobre o que o governo brasileiro fará no futuro. Creio, no entanto, que o Brasil tem exercido uma liderança globalmente positiva em nível internacional. E acho que uma articulação mais forte do bloco dos países emergentes dependerá em boa parte do que o

resultar uma influência maior sobre o que vai acontecer na África, por exemplo.

**LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA. Voltando à Rio+20, definir os objetivos que os países terão de cumprir já não foi um avanço?**

O lado positivo foi a Rio+20 não ter fechado as possibilidades desse avanço. Mas temos de avançar mais. Primeiro, no sentido de reafirmar a importância do planejamento de longo prazo, se quisermos realmente ir mudando os rumos deste mundo. Segundo – e aqui o acaso fez bem o seu trabalho –, vale a pena apontar para a coincidência das datas redondas. O ano de 2012 é o tricentenário de nascimento de Jean-Jacques Rousseau e o 250º aniversário da publicação do *Contrato Social*. Essa coincidência nos permite enfatizar a importância de um contrato social claro no nível dos países e de um megacontrato social no nível internacional. E aí vem o papel das Nações Unidas. Do que nós precisamos do lado das Nações Unidas? Precisamos, a meu ver, de um fundo de desenvolvimento, voltando a um velho compromisso que nunca foi realizado: o de recolher 1% do PIB dos países ricos. Precisamos pôr em marcha a Taxa Tobin sobre as especulações financeiras; e instituir uma taxa sobre

***Na Rio+20 houve um empate entre o que poderia ter sido e o desastre que foi evitado. Estamos com o bebê no colo, com a agenda aberta para o futuro.***

governo brasileiro fizer daqui para frente. Estou antecipando dificuldades sérias na Europa; um desfecho por enquanto incerto nas eleições norte-americanas; grandes complicações do lado da Rússia e imediações. Paradoxalmente, existe portanto espaço para uma atuação mais sólida do grupo dos emergentes. Dentro desse grupo, o Brasil é um dos líderes fortes. O outro líder potencial é a Índia. E acho que há ainda muito espaço para uma maior aproximação entre o Brasil e a Índia, levando nessa cooperação os demais emergentes. De uma melhor articulação entre o Brasil e a Índia pode

as emissões de carbono, tentando reduzi-las com a dupla finalidade de retardar o aquecimento global e gerar fundos para o desenvolvimento. E, se dependesse de mim, eu ainda acrescentaria um pedágio sobre os ares e os oceanos, ou seja, uma taxa internacional extremamente simples de ser cobrada, que poderia pôr à disposição das Nações Unidas um fundo muito importante. Seria uma porcentagem, por pequena que fosse, sobre cada passagem de avião e sobre os fretes dos navios. Portanto, acredito que poderíamos contar com um fundo de desenvolvimento bem maior do que aquele de que

dispõem hoje as Nações Unidas. Além disso, e aí temos talvez mais trabalho à vista, esse fundo não teria muito sentido se não estivesse articulado com um esquema de cooperação científica e técnica em nível internacional, capaz de produzir e oferecer soluções razoáveis para os problemas do desenvolvimento. E esse sistema de cooperação científica internacional deveria se pautar por uma nova geografia, a geografia dos biomas.

**HELENA LASTRES. Tivemos aqui no BNDES, com a participação do Itamaraty, um grupo de avaliação da Rio+20, e diferentes pontos positivos foram ressaltados. Um deles é a criação de uma nova associação de bancos de desenvolvimento para pensar, planejar e financiar políticas de longo prazo. O outro é a criação do “Rio+”, um instituto de pesquisa que enseje essa reflexão sobre o desenvolvimento científico e tecnológico, novos conhecimentos e novos avanços. Esses dois pontos vão na linha de seus argumentos sobre a necessidade de financiar programas de cooperação internacionais em novas bases e de pensar em novas instituições operando globalmente e com capacidade de reorientar o desenvolvimento.**

Tudo o que for feito no sentido de estreitar a cooperação entre os bancos nacionais de desenvolvimento dos países em desenvolvimento constitui, a meu ver, um passo extremamente importante na boa direção. Falei dos fundos internacionais para mostrar que aí também temos margem para avançar. Com isso quero dizer o que parecerá quase um paradoxo, a saber, que não são os fundos financeiros que constituem o gargalo. O gargalo são as ideias, são os projetos e as propostas concretas. O gargalo é a distância que vai de uma boa proposta em termos gerais à implantação de um projeto concreto. Aí é que estamos...

**HELENA. Para não mencionar a tensão entre aqueles que veem a crise como momento de renovação e exigência de um novo padrão e aqueles que resistem a financiar, a pensar, a dar novas ideias.**

Quanto a isso não tenho a mínima ilusão. Os avanços, na medida em que forem conseguidos, não se darão graças

à boa vontade das grandes potências que ainda dominam o cenário internacional. Não é da Europa nem dos Estados Unidos que virão essas iniciativas. Por isso eu acho que o ponto central a debater é como avançar no sentido de consolidar a cooperação entre os países emergentes, como lidar com a base de ideias concretas, que podem ser novas ou não tão novas, mas que sejam realistas no sentido de poder ser implementadas, e como organizar a cooperação entre os emergentes a fim de pressionar o sistema das Nações Unidas a ajudá-los nessa tarefa.

**RICARDO. Paralelamente à atuação de governos nacionais, que devem buscar uma cooperação dos países em desenvolvimento, ou à da ONU mais fortalecida para estabelecer um fundo que financie essa mudança para uma matriz energética mais limpa, como avalia o papel dos movimentos sociais em relação a esse debate, na medida em que podem e devem ter um maior protagonismo?**

Não haverá desenvolvimento se não houver ao mesmo tempo a organização de um processo político a favor desse desenvolvimento. Se observarmos as diferentes conferências internacionais, um aspecto positivo, e que você acaba de sublinhar, é o de que, de uma conferência à outra, o papel da sociedade civil mais ou menos bem organizada tem crescido. Desse ponto de vista, a Rio+20 foi bastante diferente da Eco-92, há 20 anos, quando havia tanques na rua, e bem visíveis. Dessa vez não tivemos nada disso. A Rio+20 constituiu um passo importante no sentido da democratização do processo e das discussões. O outro lado da moeda é que, quando se tem muita coisa acontecendo ao mesmo tempo, com matizes e acentos diferentes, fica muito mais difícil traduzir essa riqueza de opiniões e debates em propostas concretas. Daí eu estar um pouquinho de pé atrás com relação à Rio+20.

**HELENA. Uma de suas preocupações sempre foi tratar a questão ambiental não apenas como proteção ou cuidados com o meio ambiente físico, mas como uma questão social. Nas orientações da Rio+20 estava,**

**como requisito primeiro e fundamental, a erradicação da miséria. Seu argumento foi ouvido?**

Eu não conheço nenhuma conferência internacional que, da boca para fora, não coloque a questão social como uma questão central. Daqui a dois ou três anos, se nos reencontrarmos, poderemos fazer um balanço sobre o quanto avançamos realmente nessas direções. É que entre as boas intenções, até mesmo entre as resoluções das grandes conferências, e a prática dos organismos internacionais costuma haver uma grande distância. Mas eu só daria uma avaliação pessimista se dissesse que várias portas foram fechadas. A Rio+20 não fechou portas, deixou algumas entreabertas. Agora nos cabe colocar o pé nessas portas entreabertas e tentar abri-las mais. Temos uma série de coisas a fazer. Faremos? Não faremos? Faremos a 20%, a 40%? Isso a história dirá. Temos condições de pensar grande. Pensar grande, para mim, é pensar numa volta ao planejamento, que hoje em dia não anda muito popular. Mas eu continuo a acreditar que os mercados deixados a si mesmos têm a vista curta e a pele grossa.

**BRESSER-PEREIRA. Você reitera a necessidade de um acordo entre os países emergentes. Mas o Brasil não deveria tentar também se acordar um pouco mais com a Europa? Na vertente econômica, Europa e Estados Unidos têm interesses comuns contra nós, mas na vertente ambiental não acho que seja o mesmo caso.**

Não penso que se deva colocar o problema em termos de confronto do bloco dos emergentes com os outros países. Sempre que possível, devemos tentar acordos, ver onde há interesses comuns para caminharmos juntos, e isso se aplica também à Europa. Mas, pessoalmente, tenho uma visão bastante pessimista do que está acontecendo por lá. A Europa não está, hoje, em condições de se pensar como tal de uma maneira convincente, porque em grandes países da Europa do Leste e da Europa do Sul estão emergindo problemas sérios. Quanto aos Estados Unidos, temos à frente uma eleição complicada. Portanto, prefiro me ater àquilo que vocês, países emergentes, são capazes de

fazer por si mesmos, pressionando ao mesmo tempo o sistema das Nações Unidas. Aqueles países da Europa que se sintam atraídos por um programa cuja iniciativa venha essencialmente do conjunto dos países emergentes, que se juntem a eles.

**ROSA FREIRE D'AGUIAR. Fazendo a pergunta por outro ângulo, a Taxa Tobin, o pedágio para as companhias de aviação e marítimas são ideias propostas há alguns anos mas que nenhum governo consegue implementar. Os políticos clamam por sua necessidade, chegam ao poder e as boas ideias não se concretizam. Estamos em crise de liderança política?**

É muito difícil saber. Quando lemos livros de história, sabemos quais foram as lideranças positivas e negativas. Mas precisamos de certo tempo até saber quais são elas. Com o desenvolvimento da mídia, dos debates internacionais, as lideranças individuais são talvez menos importantes do que eram no passado. Não precisamos esperar por um Churchill ou um Stalin para que as coisas aconteçam. O grande problema é que sempre há um desnível muito grande entre o discurso e a prática. Com tudo o que eu disse, 99% dos políticos de qualquer partido concordariam ou diriam que concordam. O problema, como você diz, é que as coisas não se concretizam. Por quê? Volto à falta de maior militância do bloco dos países emergentes, que não têm se caracterizado por uma atuação política forte e conjunta. Que ele passe a exigir do sistema das Nações Unidas certas coisas bem concretas, porque simplesmente colocar as questões na mesa já não é suficiente. E não é suficiente porque há, é claro, uma grande dose de má vontade das forças políticas dos países mais ricos desinteressadas em certas propostas. Tivemos um momento ímpar na história com a emergência do movimento dos não alinhados, em 1955: a Conferência de Bandung, que hoje anda meio esquecida. Vocês devem se lembrar da foto que deu a volta ao mundo: Chou En-Lai, Nehru, Nasser, Sukarno, Nkrumah se segurando pelas mãos. Pela primeira vez, surgiu uma voz conjunta de países que eram na maioria colônias recém-emancipadas. Quem, um ano antes, te-

ria pensado nisso? Diga-se de passagem que a América Latina não estava presente. Mas as contradições entre a China e os demais países do grupo de Bandung iriam ser exploradas pelo Ocidente.

**MARCOS FORMIGA. No documento “Brasil 2022”, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, com orientações de concertação de políticas públicas para o desenvolvimento a longo prazo, a Amazônia recebeu apenas duas citações. Já na internet, ela só perde em citações para a Coca-Cola e praticamente empata com Jesus Cristo... Ou seja, para fora a Amazônia tem visibilidade, mas internamente, nos documentos oficiais, isso não se revela. Como tornar importante os papéis geopolítico, socioeconômico e ambiental de nossas macrorregiões: Amazônia, Nordeste e Pantanal?**

A Coca-Cola bate Jesus Cristo? Isso é um bom indicador... O Brasil não é um país como outros, é um subcontinente. É óbvio que uma reflexão de longo prazo sobre o desenvolvimento brasileiro não pode omitir uma reflexão sobre o que vai acontecer nos principais biomas do país. A Amazônia, por seu tamanho, por sua extraordinária riqueza de recursos renováveis e as enormes riquezas do subsolo, é obviamente um capítulo fundamental da reflexão sobre o Brasil do futuro. Ignoro por que a Amazônia ocupa lugar tão pequeno no documento mencionado.

**MARCOS. Uma explicação está no fato de que 70% dos artigos publicados sobre Amazônia são de estrangeiros, que a estudam mais que nós.**

Não há como discordar de sua observação, mas vocês acabam de criar várias universidades na Amazônia. É óbvio que, ao pensar o futuro do Brasil, não se pode deixar de pensar com a maior seriedade o futuro das Amazônias. O que me parece ser a questão central do momento é que, se queremos realmente pautar o nosso desenvolvimento por um planejamento de longo prazo, temos que começar por pensar cada uma das macrorregiões do Brasil a partir do conjunto de seus recursos potenciais e dos problemas que cada região

enfrenta. A partir do confronto entre problemas e potenciais é que se definirão as estratégias para o desenvolvimento capazes de tirar o maior proveito dos recursos naturais a fim de solucionar as questões sociais da região e, quem sabe, contribuir para o desenvolvimento de outras regiões brasileiras menos bem-dotadas em recursos naturais. Isso, para mim, já seria um dever de casa que eu daria a uma comissão de planejamento: pensar o longo prazo do Brasil partindo da dotação dos recursos naturais e da distribuição da população brasileira com vista a apresentar propostas capazes de articular melhor as diferentes regiões entre si, e fazendo com que cada uma aproveite suas vantagens comparativas e se valha também da cooperação com as demais regiões. O Brasil é um subcontinente e, por isso, vários problemas que em países menores têm de ser resolvidos pela inserção na divisão internacional do trabalho podem, aqui, encontrar soluções endógenas. Não estou pregando a autossuficiência. Nem pretendendo que o comércio exterior não seja um dos capítulos essenciais nesse debate. Mas, obviamente, um país de tamanho continental pode resolver pelas trocas internas uma série de problemas que outros países menores só resolvem pela cooperação internacional. Daí que a participação do comércio exterior no PIB brasileiro possa ser bem menor que a de países menores.

**ROSA. Em seu livro de memórias, A terceira margem, escrito em 2007, você diz que o Brasil deveria apostar no tripé biodiversidade-biomassa-biotecnologia. Desde então, o pré-sal monopolizou as atenções, os recursos, as pesquisas, e o etanol passou a segundo plano. Essa concentração de investimentos em detrimento das fontes de energia mais limpas é um bom caminho?**

Não tenho elementos para responder com precisão, senão voltar a dizer que o que me faz falta neste momento é um debate sobre o que poderia ser uma estratégia de desenvolvimento do Brasil no longo prazo, colocando alternativas. Por exemplo: vamos concentrar o esforço no pré-sal ou, ao contrário, privilegiar o desenvolvimento das energias renováveis? Não estou querendo

levar o debate a posições extremadas. Não explorar o pré-sal, com o que representa o petróleo no mundo de hoje e o que vai ainda representar durante décadas, é uma opção difícil de propor. Neste momento há um lugar para o pré-sal. No entanto, eu ficaria mais confortável se tivesse na mão um plano de 20 anos, no qual se diga que ao pré-sal caberá por boas razões uma parcela substantiva dos investimentos globais do Brasil. Porém, olhando mais para frente, está se fazendo ao mesmo tempo um trabalho com as energias renováveis, pois no longo prazo assistiremos a uma redução das reservas do petróleo, e temos de nos preparar para substituí-lo por outras fontes de energia. Em que proporções e em que momento, isso só pode ser discutido seriamente se houver um planejamento detalhado.

fazer em 20 anos para caminharmos na direção do futuro alternativo mais desejável? Quais são os passos que temos de dar hoje para nos colocarmos na trajetória que nos parece razoável?

**HELENA. Voltando a um de seus argumentos fundamentais, que é o de uma nova institucionalidade global sucessora da atual, como está vendo o redesenho da geopolítica internacional? Quem vai conduzir essa nave, em suas próprias palavras, e pô-la na rota de um desenvolvimento sustentável, socialmente incluyente e politicamente viável?**

A grande ambição é ter como um dos objetivos para o sistema das Nações Unidas um plano mundial de desenvolvimento. Estamos em 2012, precisamos de algum tempo para pôr as casas em relativa ordem. Por que não

***Precisamos de um fundo de desenvolvimento voltando ao velho compromisso de recolher 1% do PIB dos países ricos; da Taxa Tobin sobre as especulações financeiras; e de uma taxa sobre as emissões de carbono.***

**MARCOS. É o que estão fazendo a Noruega e os países do Golfo Pérsico ao criarem um fundo para quando o petróleo acabar.**

Exato. Mas de modo mais geral temos de voltar a planejar. O que não significa que devamos fechar os olhos para os inúmeros erros e imperfeições do planejamento passado. O planejamento nasceu na era do ábaco. Não digo que termos computadores e maravilhosos processadores mude tudo, porque essas ferramentas, na mão de uma ditadura, podem levar a erros gigantescos. Voltar a planejar também significa fazer um exame crítico aprofundado das experiências passadas do planejamento para não repetirmos os despropósitos feitos em seu nome. Vamos juntar essas lições do passado com os progressos técnicos que ocorreram entrementes e partir para uma nova fase de planejamento democrático, em que o debate político desempenhe papel central. A pergunta fundamental é: o que queremos? O que podemos

pensar no período 2016-2030 para estabelecermos planos de desenvolvimento nacionais de 15 anos, a fim de cuidar do que ainda for necessário em matéria de crescimento material razoavelmente forte? Esses planos já seriam voltados para a ideia de que, a partir de 2031, partiríamos para um plano mundial de 20 anos, que se estenderia, portanto, até 2050. A ambição é pôr o planeta numa trajetória de desenvolvimento incluyente e sustentável, com taxas decrescentes de crescimento material. Ou seja, não podemos extrapolar para um futuro indeterminado as taxas de desenvolvimento do produto material, porque vamos encontrar barreiras intransponíveis: por um lado, o aquecimento global, por outro, o esgotamento de certos recursos energéticos. Pensar o longo prazo significa pensar ainda uma humanidade cuja população global não crescerá indefinidamente. Em dado momento, talvez cheguemos a um crescimento populacional zero.

Uma taxa de crescimento demográfico nulo e impactos ambientais que não criem um aquecimento catastrófico formam uma boa perspectiva. Podemos dizer que é o fim da história, na medida em que toda ela tem se dado em termos de luta e competição por recursos escassos. Chegaríamos então ao *steady state*. Qualquer extrapolação das tendências atuais leva obviamente à hipótese de que, a certa altura, deveremos entrar no estado estacionário. Falo em termos de crescimento material porque, para as atividades culturais imateriais, o céu é o limite.

No longuíssimo prazo, podemos muito bem imaginar uma economia mundial estacionária em termos de produção material. Com o progresso técnico, o tempo da sociedade necessário para produzir a riqueza material torna-se cada vez menor. Portanto, o tempo disponível para outras atividades que não a produção de bens materiais torna-se cada vez maior. Entramos assim numa idade de ouro das atividades culturais no sentido amplo da expressão. Esse é o longo, longo prazo. Para chegarmos lá precisamos evitar que a nave espacial Terra sofra a caminho um desastre de consequências catastróficas irreversíveis, ou que passe por um aquecimento insuportável para os bípedes que somos.

**ROSA. O mundo ainda não está muito desigual para se pensar em homogeneizá-lo e partir para um Estado estacionário?**

É por isso que precisamos de dois períodos de transição. A primeira transição seria a de 2016 a 2030, quando se fará o possível para que os países que estão lá embaixo, e sobretudo os grupos sociais que estão embaixo em cada país, avancem de maneira a reduzir as disparidades sociais abissais que caracterizam o mundo de hoje. Para isto, não podemos nos omitir a introduzir limites ao consumo material dos que estão lá em cima. Portanto, temos aí um primeiro período de 15 anos em que é essencial que os países mais ricos ajudem os menos ricos. E depois há um segundo período de transição de 20 anos para a *steady economy*. E, quando falo da *steady economy*, sempre penso em economia material, já que, quanto menos tempo a sociedade estiver usando

para a produção dos bens materiais, de tanto mais tempo disporá para a produção de todos os bens imateriais. Esse, idealmente, seria o futuro depois de 2050, quando a nave espacial Terra entra num estado de...

**MARCOS. Hibernação?**

Não, não de hibernação. Entra num regime permanente de produção estacionária de bens materiais. Mas chegamos ao mesmo tempo a uma estabilização da população mundial, porque é impossível que continuemos no ritmo de hoje, daqui a pouco 9 bilhões, mais um pouco e 18 bilhões! E abre-se a idade de ouro para as atividades imateriais sustentadas por uma espécie de economia de abundância equitativamente distribuída.

**HELENA. Uma das portas entreabertas na Rio+20, muito discutida aqui no Brasil, foi o fato de a conferência ter se realizado em um país que teria quebrado o paradigma do “primeiro o crescimento econômico e só depois o desenvolvimento social”. O Brasil saiu dessa armadilha de pensar em separado o econômico e social, como aliás pregava Celso Furtado. Isso é realmente um pé na porta?**

Isso é a primeira fase do esquema que proponho. Quanto maior o esforço de equidade no processo de crescimento, tanto menor será o período necessário para levar os que estão embaixo da pirâmide até um nível considerado razoável, portanto, para poder começar a pensar na redução do crescimento material. Então, é necessário um período de ajuste em que se limita fortemente o crescimento da renda dos que estão em cima, eliminam-se as chaminés na distribuição da renda, e usam-se esses recursos para levantar os que estão embaixo. São portanto dois estágios, com limites temporais. 2016-2030: primeira fase do ajuste; 2031-2050: segunda fase do ajuste. Na segunda metade do século XXI, entramos na economia *steady state*, estacionária em termos materiais.

**ROSA. Esses programas de desenvolvimento demandariam uma concertação política mundial. Os orga-**

### **nismos integrantes das Nações Unidas seriam os responsáveis por eles?**

Evidentemente, as Nações Unidas têm nesse programa um papel fundamental a desempenhar. Primeiro, ajudar na fase inicial para que os que estão embaixo subam, e muito mais rapidamente que a média da sociedade. Segundo, gerir o fundo mundial que deverá vir, para sermos mais explícitos, de: a) 1% da renda dos mais ricos; b) a Taxa Tobin; c) uma taxa carbono; d) um pedágio sobre ares e oceanos. Isso deveria dar, globalmente, algo como 2% a 3% do PIB mundial, ou seja, o equivalente de 10% a 15% do investimento mundial, o que é enorme. Mas isso só fará sentido se, em paralelo, pusermos em marcha um sistema de produção de conhecimentos de ciência e tecnologia capaz de usar esses recursos de maneira a evitar catástrofes ecológicas por aquecimento excessivo, e de destiná-los à redução das desigualdades sociais que caracterizam o ponto de partida. Daí a necessidade de programas de ciência e tecnologia que se pautem pelo conceito de bioma. Portanto, das Nações Unidas eu espero várias coisas. A primeira é o fundo de desenvolvimento, do qual ainda estamos longe. Esse fundo poderá ser articulado com a criação de bancos nacionais de desenvolvimento, que por sua vez se articulariam com os bancos mundiais de desenvolvimento. Mas só faz sentido haver um banco se houver recursos. Isso é um lado do problema. O outro é haver ideias novas para o aproveitamento dos recursos de cada bioma.

**ROSA. Tem muita gente pensando na mesma direção de suas propostas. A dúvida é saber se as Nações Unidas estão aparelhadas para tamanha ambição ou se precisam previamente de uma reforma interna de aprimoramento.**

Posso provocar? Isso vai depender em grande parte da posição dos países emergentes, que têm um peso muito forte. Numericamente eles são uma força imensa. O Conselho de Segurança não interferirá com a maioria dos problemas que estamos discutindo, estou seguro. Portanto, o espaço é muito grande para uma cooperação mais efetiva entre os emergentes de modo a exercerem

pressão sobre o funcionamento dos diferentes órgãos dentro das Nações Unidas. Vocês se subestimam. Têm maioria absoluta na Assembleia Geral. O que falta muitas vezes é articulação. É a questão da liderança. E esta, mais uma vez, nos remete à associação Brasil-Índia. No dia em que o Brasil for realmente capaz de se articular com a Índia, muito pode mudar.

**MARCOS. A presidente Dilma lançou no início do ano passado o programa Ciência sem Fronteiras, que pensa em levar 100 mil brasileiros para o exterior. Há vários problemas, como o da língua, o do visto, o das fronteiras. E hoje os países ricos demonstram certa xenofobia latente.**

Não é possível mandar para o exterior brasileiros que não falem bem inglês, isso é óbvio. Na Polônia, nos anos 1960, insistimos muito na questão do ensino de inglês. Criamos em Varsóvia um curso de planejamento para economistas dos países do Sul, sob os auspícios das Nações Unidas, e o nosso curso era todo ministrado em inglês. Se podíamos fazer isso naquela época, como é que vocês não podem fazer hoje um curso em inglês para que os brasileiros já saiam daqui com o inglês bem aprimorado? Não sei se vocês têm que mandar necessariamente estudantes de pós-graduação para fora do país, mas deveriam mandar uma grande parte para estágios lá fora.

**MARCOS. Pelo chamado doutorado sanduíche: o estudante começa aqui, depois passa um, dois anos no máximo fora do país e volta para defender a tese.**

Essa para mim é a fórmula mais interessante. Mas o que vocês não têm até hoje são projetos conjuntos. Por exemplo, entre Brasil e Índia, quantos projetos de pesquisa comparativos em comum vocês têm? Zero. Isso é que deve ser incentivado, em qualquer área. Manda-se um brasileiro para a Índia, e lá um indiano pega o brasileiro pela mão e lhe mostra o problema em toda a sua extensão na Índia. E depois a mesma dupla faz a visita de volta, ao Brasil. E por fim os dois se sentam e fazem um relatório conjunto. Os custos são relativamente pe-

quenos. Há que estimular o mais possível a ida de brasileiros para a Índia e a vinda de indianos para o Brasil.

**ROSA. O diálogo Brasil-Índia marcou sua trajetória de vida. Mas esse duplo olhar começa no Brasil, aonde você chega aos 13 anos, com sua família polonesa, que fugia da Segunda Guerra Mundial. E aqui encontra uma lacraia...**

Pois é. Já no primeiro dia, no Rio de Janeiro, dei de cara com uma lacraia, na cozinha do apartamento onde ficamos. Não sabíamos que bicho era, se mordida ou não, se era venenoso. Mas não nos apavoramos, pois isso correspondia perfeitamente ao imaginário de um europeu que chegava a um país cheio de bichos selvagens e perigos. Nunca mais na vida cruzei com uma lacraia, nem mesmo em minhas inúmeras andanças pelo interior do Brasil. Chegamos num dia de janeiro de 1941, de calor forte. A entrada do navio na Baía de Guanabara foi deslumbrante. Uma coisa de que me lembro: contei o número de edifícios altos, ao longo da praia em Copacabana, eram entre 42 e 46, um deslumbramento, porque em toda Varsóvia só havia dois edifícios de 15 andares. Meus pais tinham aqui um amigo que viera para o Brasil trabalhar, nos anos 1930, era o pai do Tad Szulc, que depois foi esse jornalista muito famoso, do *The New York Times*. Lembro-me de ouvir contar as histórias do pai do Tad, em Varsóvia, por volta de 1937-38, quando ele estava de férias e falava maravilhas sobre a sua vida aqui, dizendo que de manhã dava um pulo na praia antes de ir trabalhar. Ninguém acreditava, todos riam às gargalhadas e diziam: “ele está racionalizando o seu infortúnio”.

**ROSA. O que era o Brasil no imaginário de um menino polonês?**

Nos anos 1930, meus primeiros anos da escola, sabíamos alguma coisa do Brasil por causa da colônia polonesa em Curitiba. O Brasil não existia a não ser por essa massa de colonos. Algumas correntes da extrema direita polonesa pressionavam para transformar o Paraná numa colônia polonesa, nada menos! Achavam que aquilo era um Estado criado e construído pelos polone-

ses! Lembro de uma poetisa polonesa do último quarto do século XIX, Maria Konopnicka, que escreveu um poema épico sobre um colono que tinha ido para o Paraná, e que se chamava “O Senhor Baltzer no Brasil”, era um pobre-coitado imigrante que encontrava cobras e se deparava com outros infortúnios. Eu já tinha lido um outro livro sobre o Brasil, escrito por um *globe-trotter* polonês, Arkady Fiedler, que depois virou herói da Segunda Guerra Mundial na aviação britânica. O livro se chamava *Os peixes cantam no Ucayali*, e marcou a primeira fase da minha adolescência. O autor andou por esse aflente do Amazonas, onde um dia eu também estaria. Como ele achou que os peixes cantavam ali, é outra história. Outro elemento pelo qual o Brasil apareceu na nossa infância foi o futebol: o Campeonato Mundial de 1938, no qual o Brasil eliminou a Polônia nas quartas-de-final. O Brasil ganhou o jogo, acho, por 5 a 4, sendo que o Leônidas fez três ou quatro gols. O curioso foi que a partida ocorreu num dia terrível de chuva e vários brasileiros jogaram sem chuteiras, porque havia muita lama. Na Copa do Mundo!

**ROSA. E então você descobre o Brasil real.**

Na verdade nos instalamos em São Paulo e eu fui para a escola francesa. Quando estava no último ano, em 1946, chegou por lá o primeiro vice-cônsul do novo governo da Polônia. Fui conversar com ele e ofereci meus serviços, dizendo que podia traduzir alguns autores poloneses e tentar publicá-los no Brasil. Ele logo me ofereceu trabalho, me pagaria o dobro do que eu ganhava com umas aulas particulares. Fiquei uns seis ou sete meses no vice-consulado em São Paulo, prestei o exame do *baccalauréat*, e como estava meio ruim de saúde vim me recuperar no Rio, e aqui me apresentei à embaixada, para mais uma visita de cortesia. Novamente me ofereceram emprego e, como a situação dos meus pais era muito precária, aceitei. Fiquei no Rio até 1954. Meu primeiro trabalho foi de estenógrafo e tradutor. Eu já falava um português razoável, o melhor da embaixada, salvo o do embaixador, que falava bem porque tinha passado dois anos como engenheiro nas estradas de ferro no Para-

ná, nos anos 1920. Quando chegaram as repercussões da Guerra Fria aqui, o adido de imprensa da embaixada, ex-membro do Partido Comunista francês antes da guerra, foi declarado *persona non grata*. Assim, herdei também os serviços de imprensa e cultural da embaixada. Lia diariamente dez jornais, tinha um título oficial pomposo – Encarregado do Bureau de Informações Polonesas – que não significava muito. Enquanto era por telefone, funcionava muito bem. Quando eu aparecia numa redação, com 19 anos, 20 anos, era mais complicado. A Guerra Fria era bastante violenta. Como eu falava português, me mandavam ir esperar o portador da mala diplomática no Galeão – ainda não havia a ponte, tinha que tomar um barquinho para chegar ao aeroporto. Uma vez, fui até lá e não quiseram entregá-la sem a abrir. Decidiram que iam abrir a mala diplomática, o que era uma provocação óbvia, pois não se abre mala diplomática. Fiz um comício no aeroporto, dizendo que era um escândalo, que era contra todas as leis! Fomos retidos, mas havia outros passageiros, outros aviões chegando, e acabaram nos soltando depois de algumas horas.

**ROSA. E você também cursou uma faculdade de economia no Rio.**

De fato, uma faculdade particular, a Cândido Mendes, curso noturno. Ali estive entre 1947 e 1950. Os professores não eram dos melhores, e basicamente eu estudava sozinho. Tive, entre outros, um professor que era delegado de polícia encarregado de assuntos políticos. Mas era um bom professor de estatística. Ainda lembro o nome dele: Saldanha. Mal terminei a faculdade, fiz uns cursos complementares, e a boa surpresa foi a SBPC, recém-criada, que era muito ativa na época. Aí assisti a outro curso de estatística, de um estatístico americano que acho que se chamava Granville. Os cursos da SBPC eram de muito bom nível. Lá também tive aula com Giorgio Mortara, refugiado antifascista italiano, grande estatístico, e que pôs de pé e presidiu o IBGE.

**ROSA. A casa da embaixada da Polônia, no Posto 6, à entrada da atual favela Pavão-Pavãozinho, justamen-**

**te por isso não atraiu a especulação imobiliária e se preservou tal qual. Hoje lá funciona uma boate.**

Número 20 da rua Saint Roman. Era uma bonita casa. Parecia uma fortaleza. Um belo dia, depois do expediente, apareceu um jornalista fazendo umas perguntas esquisitas. Indagava por que a Polônia estava organizando um retorno em massa dos imigrantes poloneses, e dizia que isso ia desorganizar a economia do Paraná etc. Fui acordar o embaixador, que estava tirando a sua soneca depois do almoço, e lhe disse do que se tratava. Ele pediu para o jornalista esperar, pois ia desmentir as notícias. De fato, isso não tinha o menor fundamento. Ficamos uns cinco dias ou seis dias em paz. No sétimo dia, eu estava no estribo de um bonde quando vi no jornal *Vanguarda* uma fotografia desse tamanho, do embaixador, ocupando toda a primeira página, com a legenda: “O rato vermelho de Copacabana”. Pulei do bonde, quase quebrei uma perna, fui comprar o jornal e ali se repetia a história da repatriação. Foi tudo inventado, para que eles entrassem na casa e fizessem as fotografias de todos os ângulos e a apresentassem como “a fortaleza do Komintern no Brasil”. Era o começo da Guerra Fria. O embaixador, alvo direto da campanha da *Vanguarda*, jornal vendido ao Dops, tinha excelentes relações com o chanceler, Raul Fernandes. Então pegou o jornal e pediu uma entrevista. Disse: “São calúnias, o que eu faço?”. E o ministro respondeu: “Como jurista, não o aconselho a processar o jornal, mas, como chanceler, se o senhor insistir terei de tomar uma atitude. Se fizer um protesto formal, no melhor dos casos, o jornal deverá publicar com as mesmas letras garrafais: ‘O embaixador da Polônia não é o Rato Vermelho de Copacabana’.”

**ROSA. Os intelectuais ligados ao Partido Comunista frequentavam a embaixada da Polônia?**

Cada um era um caso. Na época, quase todos os intelectuais e artistas eram militantes ou simpatizantes da esquerda. José Lins do Rego ia à embaixada, como convidado, Graciliano Ramos também. Fiquei amigo do filho do Graciliano, Ricardo Ramos. Jorge Amado não estava no Brasil naquele momento, mas, quando vol-

tou, evidentemente passou a ser convidado. Ficamos muito amigos de um irmão dele, Joelson, pediatra, que se tornou o médico de nossos filhos. Rachel de Queiroz eu conheci na embaixada. Eu tinha também um amigo, que perdi completamente de vista, chamava-se Romeu Negromonte, era jornalista. Trabalhava junto com o Barbosa Mello, que era redator da revista *Leitura*, cuja redação se tornou um lugar onde se encontravam muitos intelectuais à tarde, ali no Castelo, uma espécie de salão literário. Eu também ia muito ao encontro do pessoal de cinema, numa barraca de praia no Posto 6.

**ROSA. Ida à praia como compromisso profissional?**

De certa forma, sim. Ali estavam Alex Viany e vários outros, sempre sentados em torno da mesma barraca. É que meu trabalho na embaixada incluía propor artigos aos críticos de cinema. Era mais fácil vestir o calção de banho e ir encontrá-los ali do que ir atrás de cada um. Fui ver os jornalistas ligados a cinema a respeito do Festival de Cinema Mundial, de 1950, de curta-metragens. Participamos desse festival com vários filmes poloneses, mas estávamos perdendo todos os prêmios. Até que um dia houve uma bendita tempestade e o júri, de 12, se reduziu a seis, e ganhamos um prêmio. E depois houve um festival de filmes organizado na Associação Brasileira de Imprensa, e foi muito divertido porque apresentamos um filme sobre o Primeiro de Maio em Varsóvia. Entre as cenas daquele mar de bandeiras vermelhas em Varsóvia e retratos de Stalin, havia uma em que atiravam contra um boneco de Churchill e o matavam, ao som da *Internacional*. Quando vi o público cantando, não tive dúvidas, assim que o filme acabou entrei na cabine, peguei os rolos, guardei-os e saí apressado. A polícia chegou dez minutos depois. No dia seguinte, fui chamado por Herbert Moses, o todo-poderoso presidente da ABI. Ele me disse: “Saiba que, enquanto eu for o presidente da ABI, nenhum filme polonês passará aqui de novo”.

**ROSA. Em 1954, já casado com Viola, também polonesa, você aposta no projeto do socialismo real e se**

**muda para a Polônia, que se reconstruía no pós-guerra. E serão os anos na Escola de Planejamento de Varsóvia, com Michal Kalecki.**

Quando eu chego a Varsóvia em 1954, Kalecki ainda estava na Secretaria das Nações Unidas, onde foi o primeiro redator-chefe do *World Economic Survey*. Mas o reitor da Escola de Planejamento era outro economista polonês de renome mundial, Oskar Lange. Fui trabalhar primeiro no Instituto Polonês de Relações Internacionais, cujo diretor era o ex-delegado da Polônia nas Nações Unidas, Juliusz Katz Suchy. E, de lambuja, como assistente da Escola de Planejamento e Estatística. Lange queria me dar um cargo mais alto, mas recusei por achar que não tinha as qualificações. Kalecki chegou à Polônia um ano mais tarde. Ele começara sua carreira em Varsóvia, depois fora trabalhar na Inglaterra durante a guerra, em seguida na Organização Internacional do Trabalho, no Canadá. Voltou à Polônia em 1955, sendo nomeado assessor-chefe do Plano e professor da Escola de Planejamento e Estatística. Mas nós nos conhecemos na Índia, para onde eu fui em 1957, e ele em 1959, a convite de Nehru. Quando voltei da Índia para a Polônia, fui trabalhar com ele e criamos o Centro de Pesquisas sobre as Economias Subdesenvolvidas, do qual ele presidia o conselho científico e eu era o diretor.

**ROSA. Depois do Brasil capitalista e subdesenvolvido, e da experiência socialista polonesa, a Índia será a terceira descoberta, o lugar onde você começou a fazer os estudos comparados do que chama de jogo de espelhos.**

A Polônia tinha passado em outubro de 1956 por um movimento político importante, com a volta de Gomulka para o cargo de primeiro-secretário do partido comunista. O país estava muito na moda, e o diretor do Instituto de Relações Exteriores de Varsóvia, com quem eu trabalhava, foi nomeado embaixador na Índia. Ele me ofereceu ir com ele. Fui para a Índia como segundo secretário de embaixada da Polônia para cooperação científica, mas condicionei minha ida para Délhi à permissão de me matricular no doutorado da prestigiosa Délhi School of Economics, e a não ficar mais de três anos. Lá ficamos

de 1957 a 1960, eu fazendo meu doutorado e Viola fazendo o dela, em literatura. Foram três anos extremamente ricos. Voltamos com dois doutorados e com uma filha, Céline, que nasceu na Índia. Os dois meninos tinham nascido no Brasil.

**MARCOS. Quem estava lá nessa época era Gunnar Myrdal. Conheceram-se?**

Conheci sobretudo a mulher dele, Alva. Ela era a embaixadora da Suécia, e ele era o príncipe consorte, com um grande projeto internacional. Lá escreveu seu livro *Asian Drama*.

**ROSA. Do subdesenvolvimento brasileiro ao indiano, o que mudava? A descoberta da Índia foi um choque?**

De certa maneira foi um choque, sim. Quando eu chego à Índia tenho atrás de mim 14 anos de Brasil. O Brasil já tinha sido um choque extremamente forte para quem saía da Polônia. Não cheguei à Índia completamente despreparado, porque durante os três anos no Instituto de Relações Internacionais em Varsóvia coube-me a tarefa de criar um serviço de acompanhamento do que estava acontecendo no Terceiro Mundo. E então li muito sobre a Índia. Coube-me também editar uma série de documentos sobre a Conferência de Bandung, em que a Índia ocupou um lugar importante em meu horizonte intelectual. E eu já começava a pensar na problemática de minha tese de doutorado, que seria sobre o papel do Estado no desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, opondo o “modelo indiano” ao “modelo japonês” face aos diferentes tipos de intervenção do Estado. Em suma, cheguei à Índia preparado para o choque. Ainda assim, é o choque da multidão, da pobreza, dos cheiros, do contato diário com a miséria.

**ROSA. Você diz em seu livro que retorna à Polônia, em 1954, não por suas raízes polonesas, mas por ter se tornado um socialista convicto, um internacionalista. Há um momento em que você começa a descrever da possibilidade de se ter uma sociedade mais igualitária, mais justa?**

Não dá para descrever até o fim. Ainda no Brasil, as notí-

cias que chegavam da Polônia eram contraditórias. Uma parte era propaganda, mas uma parte era realidade, sem dúvida. Sabíamos que a vida material estava muito difícil. Mal cheguei a Varsóvia, percebi que praticamente só havia descrentes ao redor. Todos eram críticos do que estava acontecendo, havia grande hostilidade pelo que era visto como controle soviético. Eu cheguei, de certa forma, para ajudar a construir aquele processo, mas os que criticavam não queriam desconstruir. Apenas lamentavam que a construção se fizesse a custos tão altos. Em 1955-56 houve a famosa mudança da Polônia. Nessa época, não me lembro de ter ido dormir antes de altas horas da madrugada, ficávamos discutindo a noite toda, tentando entender, tentando mudar. E em 1956, desde março, quando terminou o XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética, até a chamada “primavera de outubro”, eram discussões intermináveis. Tudo isso era um fermento muito forte, e ninguém levava a sério o que estava escrito textualmente no jornal do partido. Os soviéticos permitiram que os antigos presos dos gulags, poloneses judeus ou não, voltassem para Varsóvia. Foi um momento apaixonante.

**ROSA. O que deu errado? Ali e no mundo socialista da Europa do Leste em geral?**

Primeiro, o que deu errado foi a dominação do processo à força. Todo mundo detestava aquele sistema. Eles não tiveram nenhuma capacidade de manobrar, nenhum jogo de cintura. Isso está claro. O debate polonês, na realidade, começou muito cedo. Chegamos a Varsóvia em maio de 1954 e já havia alguns textos críticos. Em março de 1955, um poema famoso já começava a colocar perguntas bastante fortes sobre o que estava acontecendo, por que está acontecendo assim e não assado. E as discussões em privado eram extremamente livres, e eu diria 99% dos poloneses eram contra aquilo... O ano de 1956 foi de enorme impacto em todo o mundo comunista, com o XX Congresso do PCUS, as revelações do famoso discurso secreto de Krushev denunciando os crimes de Stalin, a volta de Gomulka. E logo depois vem a revolta na Hungria, que tinha começado como uma manifesta-

ção de solidariedade com a Polônia e foi massacrada. Doze anos depois, veio a Tchecoslováquia, que foi como uma tragédia em nosso próprio corpo. Não houvesse essas ingerências, com toda certeza teríamos tido mais chances de acertar. O quadro na Polônia era muito complexo, porque havia uma forte oposição da Igreja ao regime comunista. E a Igreja sempre teve um peso muito forte no país. Além disso, havia o ódio contra os russos, só comparado ao ódio que os poloneses sentiam pelos alemães. Corria uma piada na Polônia, bastante sinistra, que traduzia muito bem o clima da época. Pergunta-se a um polonês: “Se tiver que escolher contra quem lutar primeiro, os alemães ou os russos, o que responderá?” E a resposta é: “Primeiro o dever, depois o prazer”. Ou

da na Índia, é claro que estabeleci relações com colegas da embaixada soviética. Quando terminei de escrever a tese, levei um exemplar para um conselheiro. Um belo dia me convidaram para uma conversa e ficaram durante duas horas batendo, dizendo que tinham lido, achado interessante, mas que meu trabalho não era suficientemente marxista. O que podiam querer? Agradei as observações, muito detalhadas, mas praticamente não levei nada em conta. Corria na época a piada de um sujeito que faz um discurso, observa o jeito dos que estão sentados na primeira fila, e termina o discurso dizendo “Mas não estou de acordo comigo mesmo”. Talvez fosse algo assim que eles procurassem. Minha tese foi publicada na Índia e na Polônia, e também no Brasil. Anos

***A ambição é pôr o planeta numa trajetória de desenvolvimento incluyente e sustentável, com taxas decrescentes de crescimento material. Não podemos extrapolar taxas de desenvolvimento do produto material, porque vamos encontrar barreiras intransponíveis.***

seja, primeiro os alemães, depois os russos. Toda a cultura polonesa é calcada em mil anos de uma história extremamente complexa com relação aos dois vizinhos, que acabam ocupando e desmembrando o país por mais de um século. Minha mãe me contava que, quando, em criança, não se comportava bem, a governanta dizia: “Vou chamar um russo”. Era o lobisomem dela. Com a chegada de Gomulka o debate foi intenso. Houve um consenso sobre dar-se mais espaço ao mercado, melhorar a qualidade dos produtos de consumo, o sistema de preços etc. O problema foi como traduzir essas belas ideias em medidas práticas. A Polônia teve de pagar um preço alto na forma de compromissos com o antigo aparelho, que defendia suas posições e privilégios.

**ROSA. Sua tese de doutoramento foi publicada em polonês, mas não em russo porque você se negou a escrever, como eles queriam, um “prefácio autocrítico”. O que os russos desejavam exatamente?**

Não sei muito bem o que queriam. Durante minha esta-

depois, soube que os soviéticos queriam publicá-la desde que eu fizesse o tal “prefácio autocrítico”. Não fiz. Sei que ela foi traduzida em russo, mas eles tinham livros que traduziam e não circulavam nas livrarias. Eram livros importantes para ler, em circuito extracomercial, não para se dar a conhecer. Não tive nenhum contato com os soviéticos durante todos esses anos de Varsóvia, éramos considerados por eles, digamos, uns aloprados.

**MARCOS. O sr. formou dezenas de brasileiros, como orientador de teses, professor na França. Como foi sua vivência com estudantes brasileiros?**

Meus primeiros “brasileiros” ainda foram em Varsóvia. Recebemos três ou quatro por lá. Um foi o Ivan Ribeiro, que fez sua tese na Escola de Planejamento e Estatística. Depois foi chefe de gabinete do ministro da Reforma Agrária Marcos Freire, e morreu no mesmo acidente de avião que ele, em 1987. Outra foi a Lenina Pomeranz. O terceiro era o filho de um general, que assim que houve o Golpe de 64 voltou para assumir um alto cargo. Des-

se não lembro o nome. Foram brasileiros que fizeram o curso de planejamento para economistas dos países subdesenvolvidos, que era dado em inglês. Depois tive dezenas de brasileiros em Paris.

**MARCOS. Cristovam Buarque é um deles.**

Cristovam Buarque é um deles. Na verdade, foram muitos. Não é desagradável falar a respeito, mas é que não tenho uma visão clara do quanto isso repercutiu aqui. Posso mais falar sobre o fato de que o Brasil foi absolutamente fundamental no modo como se desenvolveu o meu pensamento. O resto, para mim...

**ROSA. E esse “modo” passa por um enfoque muito mais abrangente que o do mero economista.**

Como o do Celso Furtado, aliás. Tive com Celso, sobretudo em Paris, uma relação intelectual bastante forte. Tínhamos o mesmo tipo de visão humanista. O primeiro livro que li de Celso foi o *Economia brasileira* [de 1954], que o Luiz Vasconcellos me deu de presente para minha viagem de volta à Europa. Quando a gente olha para trás, para os anos 1950, vê que o debate naquele momento foi muito, muito rico. Aconteciam até coisas bem engraçadas. Estou me lembrando de um personagem... Sabem quem foi Calvino? Era um médico brasileiro, Calvino Filho, que montou uma editora, aqui no Rio, a Editora Calvino, que publicava livros marxistas. Ele tinha um projeto absolutamente fabuloso de traduzir toda a obra do Marx. Mais que isso, publicar quatro volumes de citações de Marx, Engels, Stalin e Lenin. Para isso tinha comprado as obras completas dos quatro, que juntas somavam quase 200 volumes. Ele ia muito à embaixada. Explicou-me que pretendia com isso oferecer as citações desses autores a quem as desejasse. Havia figuras bastante ímpares no Rio de Janeiro dos anos 1940 e 1950.

**ROSA. Ao cabo dessa trajetória dedicada à teoria e às práticas do desenvolvimento em tantos países, você cita a definição do padre Lebreton: “Desenvolver é construir uma civilização do ser na repartição equânime do ter”. O que mais é o desenvolvimento?**

A frase não é minha, mas gosto muito dela. “A repartição equânime do ter” é o cerne do desenvolvimento, a frase é uma bela síntese. Mas é verdade que não gosto de definições tão curtas. Tenho trabalhado com essa definição do Lebreton, ligando-a, porém, com os escritos de Huizinga, que estabelecia a diferença fundamental entre o *homo ludens* e o *homo faber*, ou seja, o homem que brinca e o homem que trabalha. Podemos pensar numa civilização do ter com uma repartição equânime. Em outras palavras, a civilização do ser com a partilha equânime do ter significa uma redução do predomínio do tempo do *homo faber* na sociedade, e uma ampliação do tempo que irá para o *homo ludens*.

**MARCOS. Tempo livre? Lazer?**

Tempo de não trabalho. Não gosto da palavra lazer, porque lazer é o *dolce far niente*, ao passo que eu acredito que o *homo ludens* implica uma série de atividades que não são diretamente econômicas, como todas as atividades culturais. Então creio que entre Lebreton e Huizinga já estamos chegando a uma boa definição do que devem ser os objetivos do desenvolvimento. Eu ainda acrescentaria uma frase de Ghandi: “Needs, not greed”, necessidades e não ganância. Isto é uma reflexão sobre um problema central em nossa civilização, a saber, nossa capacidade de autolimitação das necessidades. Quanto é o suficiente? Estamos chegando a essa ideia de que o desenvolvimento é alguma coisa a mais. O maior poeta romântico polonês, Mickiewicz, dizia que “Os homens não vivem unicamente de comer pão”. Devemos agir para fazer com que a satisfação das necessidades materiais demande o mínimo de esforço da sociedade, a fim de dar a ela o ensejo de usar seu tempo, sua energia e sua inventividade para outras coisas que não a produção desses bens necessários à satisfação de suas necessidades cotidianas.

§

# O GOLPE DE 1964 E O NORDESTE\*

| *Celso Furtado*

**N**a história das nações são frequentes os casos de perda de rumo das elites dirigentes, com graves consequências para seus respectivos povos. É nesse quadro mais amplo que, passadas quatro décadas, pode-se fazer um balanço histórico do que ocorreu no Brasil em 1964. O golpe militar de 31 de março teve, num primeiro momento, limitadas consequências, quando não passou praticamente despercebido, em várias partes do país. Em estados como São Paulo, por exemplo, foi um golpe a mais, mas logo houve atendimento a certos interesses econômicos e a região se acomodou. No Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, a tensão foi grande, conquanto passageira.

No Nordeste, porém, onde me encontrava na época, as consequências do golpe foram muito graves, pois ali havia uma política social em andamento, e a repressão exercida desde o início liquidou com movimentos sociais de grande alcance, surgidos no decênio anterior e que prenunciavam uma ampla reconstrução de suas estruturas. O Nordeste acumulara historicamente o maior atraso social do país. A criação da Sudene, que me coube dirigir desde sua implantação em 1959 até o golpe militar, era uma tentativa do governo

federal de impulsionar o desenvolvimento nessa área tão desvalida.

Assim, por dever de ofício, de 1959 a 1964 acompanhei de perto essa fase decisiva da vida nordestina. Todos nós tínhamos consciência de que a região encarava uma fase de importantes mudanças, contando para isso com o apoio de forças dentro e fora do país. Levados pelos ventos da mudança, certos líderes da classe latifundiária já aceitavam as reformas estruturais que propúnhamos, embora muitos ainda exigissem que elas fossem feitas sob seu controle. O próprio Partido Comunista já não era visto como um movimento “subversivo”. Tais comportamentos não nos surpreendiam. O importante era que o entrelaço das forças no plano ideológico ia sendo aceito como forma natural de se fazer política. Muito contribuiu para a emergência desse novo quadro o comportamento da Igreja Católica, que sob a liderança de dom Hélder Câmara emergiu como principal força renovadora na região. Mas talvez nenhum movimento social tenha sido

mais representativo desse impulso inovador do que as Ligas Camponesas criadas pela figura singular de Francisco Julião. Elas gozavam de legítimo prestígio junto à massa camponesa.

Foram muitas as visitas que fiz às áreas em que eram maiores as tensões sociais, inclusive na companhia de personalidades de prestígio internacional. Tive a oportunidade de percorrer essas áreas críticas em companhia do jornalista francês Hubert Beuve-Méry, diretor do jornal *Le Monde*, que em seguida publicou cuidadosa e honesta análise da realidade nordestina, em reportagens de ampla repercussão. Edward Kennedy, irmão do presidente John Kennedy, que havia manifestado simpatia pelos movimentos sociais desenvolvidos no Nordeste, esteve no Recife e, em visitas que fizemos juntos, expus-lhe em detalhes a complexidade de nosso problema agrário. Minha viagem a Washington, quando fui recebido na Casa Branca pelo presidente Kennedy, revela o grau de interesse pelo trabalho que se estava fazendo na área englobada pela Sudene.

Na gestão de John Kennedy, houve uma ala do governo americano de franco apoio às forças progressistas do Nordeste. Depois de sua morte, em 1963, deu-se uma mudança qualitativa nessa política. Seu sucessor, o presidente Lyndon Johnson, era representante de outra ala, bem mais conservadora. Basta lembrar a escalada no Vietnã que houve durante sua gestão. Os colaboradores de Johnson, desde o período anterior ao golpe, estavam bem mais próximos do líder da oposição, Carlos Lacerda. Isso me leva à suposição de que, com John Kennedy na presidência, talvez não tivesse havido o golpe no Brasil.

Convivi com os três presidentes que antecederam os militares: Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Já desde o governo de Juscelino, medravam certos indícios de preparação de um golpe. Hoje, com o recuo que quatro décadas propiciam, é possível perceber sintomas inequívocos de que algo anormal – antidemocrático – estava se gestando. Forças muito importantes foram se mobilizando, se articulando cada vez mais. Porém, conforme a tradição brasileira, também havia, no seio desses governos, quem resistisse aos desígnios dos possíveis golpistas, como se viu nos episódios de Aragarças e Jacareacanga.

No governo de João Goulart, em que fui também ministro do Planejamento, esse quadro se agravou. Não foram muitas as conversas longas que tive com

\*Este texto foi escrito por Celso Furtado no Rio de Janeiro em setembro de 2004. Uma versão um pouco menor foi publicada na revista *Tempo Brasileiro*, v. 158, 2004.

Para os nordestinos, o dano mais nefasto do regime militar foi a interrupção do processo de reconstrução das anacrônicas estruturas agrárias e sociais ali onde eram mais deletérios os efeitos do latifundismo e, paradoxalmente, mais profundo o movimento renovador.

Jango, mas sempre lhe disse claramente o que pensava. Lembro-me de que, num momento crucial de fins de 1963, início de 1964, disse-lhe: “É preciso que o senhor aceite a hipótese de que Carlos Lacerda venha a ser o seu sucessor”. A reação dele foi brusca e imediata: “Isso nunca. Esse homem foi o assassino do doutor Getúlio”. Por temperamento, Jango era um homem que buscava a acomodação, mas nesse caso sua resposta foi inequívoca. De um lado, ele deixava claro que não passaria o poder “ao assassino” do presidente Getúlio Vargas; de outro lado, não tinha força suficiente para impedir a posse de Carlos Lacerda, na eventualidade de sua eleição. Daí, penso eu, que Jango tenha cogitado aumentar seus poderes, por meio do projeto enviado ao Congresso para se implantar o estado de sítio, o que acabou fracassando. Tal iniciativa, tomada poucos meses antes de os militares empolgarem o poder, indicava que o presidente não descartava a hipótese de se fortalecer politicamente por um caminho perigosamente antidemocrático.

Muito se especulou sobre o que teria ocorrido no Brasil sem o golpe militar de 1964. Quando os militares chegaram ao poder, o Brasil já enfrentava fortes dificuldades no exterior. Naquele momento, uma moratória negociada com os credores parecia indispensável. Internamente, encontrava-se o país em fase de recessão econômica. Tratava-se, essencialmente, de sustentar a economia para que ela não sofresse um colapso. Mas o governo carecia de forças para adotar medidas que desagradassem as classes que o apoiavam. Um exemplo dessa debilidade foi o Plano Trienal. Preparado sob minha direção em 1963 para ser apresentado à nação por João Goulart no momento do plebiscito que decidiria a volta do presidencialismo, o Plano frustrou-se em razão da incapacidade do governo de levar adiante as reformas ali indicadas.

Todavia, as dificuldades por que passava o país resultavam tanto, ou mais, de Carlos Lacerda quanto do próprio Jango. A posição do líder opositorista à frente das forças que combatiam Goulart era de um radicalismo desvairado. Não seria, pois, um exagero dizer que a responsabilidade pela agraviação da crise que permitiu o êxito do golpe coube tanto a Jango como a Lacerda. A sucessão presidencial, prevista para 1965, seria muito difícil porque o adversário principal de João Goulart era um guerreiro nato que, na hora da briga, agigantava-se mas deixava de lado os escrúpulos. Conseguiu ele, assim, convencer que o “perigo vermelho” rondava o governo. Os militares golpistas acreditaram nesse espantinho, e dele tiraram proveito. Não excludo, porém, a hipótese de que certos generais não implicados diretamente no golpe tenham sido enganados. No Recife, ao final da noite de 31 de março que passei no Palácio das Princesas, ao lado do governador Miguel Arraes e sua equipe, dirigi-me ao IV Exército, comandado pelo general Justino Alves.

Perguntei-lhe claramente o que eles estavam pretendendo, e a resposta foi seca: “Queremos colocar o Arraes para fora”. O general chegou a me sugerir que se Miguel Arraes se “acomodasse” não seria perseguido. Partindo de um general e referindo-se a um governador legitimamente eleito, a proposta era imoral. Miguel Arraes, entre os governadores punidos, foi o mais sacrificado, sem a menor dúvida em consequência das pressões exercidas pelos usineiros sobre os novos donos do poder. Ironicamente, os civis que os apoiaram e acreditaram que os militares só permaneceriam dois anos no poder também foram enganados, embora muitos tenham tirado proveito da situação, em especial o grupo mineiro de Magalhães Pinto e certos grupos nordestinos ligados aos interesses do açúcar, a quem atribuo a inclusão de meu nome na primeira lista dos punidos pela ditadura, com a cassação por dez anos de meus direitos políticos.

Quaisquer que tenham sido as intenções dos autores do golpe militar de 1964, seus efeitos mais perversos, de consequências que se prolongam até hoje, são claros. O regime militar cometeu o crime de liquidar com a prática da democracia, condenando pelo menos duas gerações a desconhecem, senão menosprezarem, os instrumentos políticos que permitem o verdadeiro desenvolvimento das sociedades. Para os nordestinos em particular, seu dano mais nefasto foi, sem lugar a dúvida, a interrupção do processo de reconstrução das anacrônicas estruturas agrárias e sociais de nosso país, numa região onde eram mais deletérios os efeitos do latifundismo e, paradoxalmente, mais profundo o movimento renovador em curso.

§

# A PROPÓSITO DE “O GOLPE DE 1964 E O NORDESTE”, DE CELSO FURTADO

| *Marcos Costa Lima*

A republicação do texto de Celso Furtado “O golpe de 1964 e o Nordeste”, escrito em 2004, é muito significativo por diversos motivos. Em primeiro lugar, por se tratar de um documento histórico de um personagem político e intelectual que ocupou posições de alto relevo no período que vai de 1959 a 1964. Por si só já se justificaria a reedição. Em segundo lugar, por vivermos um momento em que o Brasil e o governo Dilma procuram acertar as contas com a ditadura militar e a repressão, que ceifou a vida de tantos jovens idealistas que lutavam por justiça social no país.

A Comissão Nacional da Verdade, como ficou conhecida, é o nome de uma comissão brasileira sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2012, com o objetivo maior de investigar violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988 no Brasil praticadas por agentes do Estado. A comissão foi formada por sete membros nomeados pela presidente e 14 membros auxiliares, que, por um período de dois anos, produzirão um relatório com caráter público – mais provável – ou reservado; neste caso será enviado apenas à presidente da República ou ao ministro da Defesa. A lei que a institui foi sancionada pela

presidente Dilma. Oficialmente, a comissão foi instalada em 16 de maio de 2012.

A comissão terá o direito de convocar vítimas ou acusados das violações para depoimentos, ainda que a convocação não tenha caráter obrigatório, e também de verificar todos os arquivos em posse do poder público sobre o período, sem contudo ter o poder de punir ou recomendar que acusados de violar direitos humanos sejam punidos. A comissão deverá ainda colaborar com as instâncias do poder público para a apuração de violação dos direitos humanos, além de enviar aos órgãos públicos competentes dados que possam auxiliar na identificação de restos mortais de desaparecidos. Também identificará locais, estruturas, instituições e circunstâncias relacionados à prática de violações dos direitos humanos e também eventuais ramificações na sociedade e nos aparelhos estatais. A comissão, proposta em 2010, passou por diversas mudanças, principalmente para atender às queixas dos militares. O termo “repressão política” foi

216-219 >>

retirado do texto; a comissão atual prevê o “exame” de violações dos direitos humanos, diferentemente da versão de 2010, que previa a “apuração”, e, além de englobar fatos ocorridos durante o regime militar no Brasil, que ocorreu entre 1964 e 1985, englobará fatos ocorridos entre os anos de 1946 e 1988.

A criação dessa comissão foi imediatamente seguida pela criação análoga de Comissões da Verdade estaduais.

Havia, em amplos setores da sociedade brasileira, uma insatisfação com o temor de governos democraticamente eleitos de enfrentar a situação, sobretudo se comparada aos processos similares no Uruguai e principalmente na Argentina.

Em terceiro lugar, o texto de Celso Furtado chama a atenção para as consequências do golpe militar para o Nordeste brasileiro, segundo ele mais nefastas do que para o restante do país. A seca que aconteceu na região em 2012 e seus efeitos dramáticos sobre um grande contingente de nordestinos, sobretudo pequenos produtores rurais, além do dano causado à economia regional como um todo, também vêm reforçar a compreensão de que, mesmo com todas as políticas públicas federais implantadas a partir da Sudene, os resultados não foram capazes de superar as profundas desigualdades, de toda ordem, entre o lugar do Nordeste e as demais regiões brasileiras, com destaque para o Sudeste e o Sul. O Nordeste permanece com 28% da população brasileira e uma participação de 13% do produto nacional. A questão regional permanece, e o texto de Furtado, seu papel central na discussão desse problema tão ingente no país, revela a atualidade de suas reflexões.

O texto em tela inicia indicando a perda de rumo das elites dirigentes do país, entendimento que expôs com clareza em sua pequena obra-prima intitulada *A construção interrompida*.

No balanço histórico que faz do episódio político de 1964, começa apontando as consequências da implantação do regime militar em todo o território nacional, mas em particular no Nordeste. Esta região, pelas dramáticas situações sociais à época, foi duramente afetada pela ditadura, que liquidou movimentos sociais importantes, a exemplo das Ligas Camponesas. Havia aí uma política social em marcha que tentava responder aos reclamos da rua, que lutava para reconstruir as estruturas sociais perversas estabelecidas pelas oligarquias e pelo latifúndio.

Ao analisar politicamente as forças sociais envolvidas na conjuntura, Furtado assinalava que inclusive alguns segmentos dos setores oligárquicos já aceitavam certas

reformas previstas pela Sudene, claro que desde que estivessem sob o seu controle. Ele comenta que o Partido Comunista já não era entendido como subversivo e aderira à via democrática.

A alusão à atuação progressista da Igreja Católica, liderada por dom Hélder Câmara, representava um movimento de apoio às reformas tão necessárias. As Ligas Camponesas, organizadas por Francisco Julião, eram um fenômeno positivo que se chocava com a estreiteza das elites conservadoras. O Nordeste atraía a atenção do mundo, e esses movimentos estabelecidos com sentido democratizante eram estigmatizados pela imprensa oficial como “uma nova Cuba”.

Celso Furtado narra seus contatos com os irmãos Edward e John Kennedy, querendo conhecer a questão nordestina. Para o autor, a mudança radical ocorrida nos Estados Unidos da América com o assassinato de Kennedy e a posse de Lyndon Johnson teria afetado o diálogo, a ponto de Furtado levantar a hipótese de que, se Kennedy tivesse permanecido no governo, talvez o golpe militar no Brasil não tivesse ocorrido.

Na política interna do país, Furtado comenta os movimentos antidemocráticos que já se faziam pressentir desde o governo JK, pressentimento demonstrado na tese doutoral do cientista uruguaio René Armand Dreifuss, com a comprovação de documentos de políticos que tramavam o golpe com o apoio norte-americano, a exemplo do Ibad (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), entre outros.

As condições econômicas do país no período que antecedeu o golpe eram muito sensíveis, por conta de uma recessão econômica já instalada e da possibilidade de decretação de moratória, segundo Furtado quase indispensável. O Plano Trienal, elaborado pelo economista, foi para ele uma demonstração da fragilidade política de João Goulart, que não tinha poder político suficiente para realizar as reformas preconizadas no documento.

Uma figura emblemática do período, representante das forças conservadoras, foi Carlos Lacerda, a quem Furtado considera não apenas um forte oponente de Goulart, mas seu provável sucessor, que a todo momento investia sobre a opinião pública do país levantando a ameaça do “perigo comunista”.

Quanto aos militares golpistas, acabaram por acreditar nos alarmes do “corvo”, então governador do Rio de Janeiro.

Furtado narra momentos dramáticos que viveu no Recife no dia 31 de março, onde esteve ao lado do governador Miguel Arraes, no Palácio do Campo das

Princesas, e, tendo se dirigido ao IV Exército, na época comandado pelo general golpista Justino Alves Bastos, perguntou sobre suas pretensões. O general respondeu que queriam depor o governador Arraes, chegando a sugerir que, caso Arraes não criasse problemas, não seria perseguido.

Celso Furtado afirma o que depois foi confirmado pela evolução do regime militar: que os civis haviam sido lesados em sua perspectiva de que os militares logo restituiriam o poder. Importante historicamente a afirmação do economista de que, em larga medida, sua cassação, exílio e perda dos direitos políticos se deveram, sobretudo, aos usineiros nordestinos.

Há, na obra de Furtado, três livros importantes sobre a situação política do país entre 1959 e 1964. São eles: *A operação Nordeste* (1959); *A pré-revolução brasileira* (1962) e *Dialética do desenvolvimento* (1964).

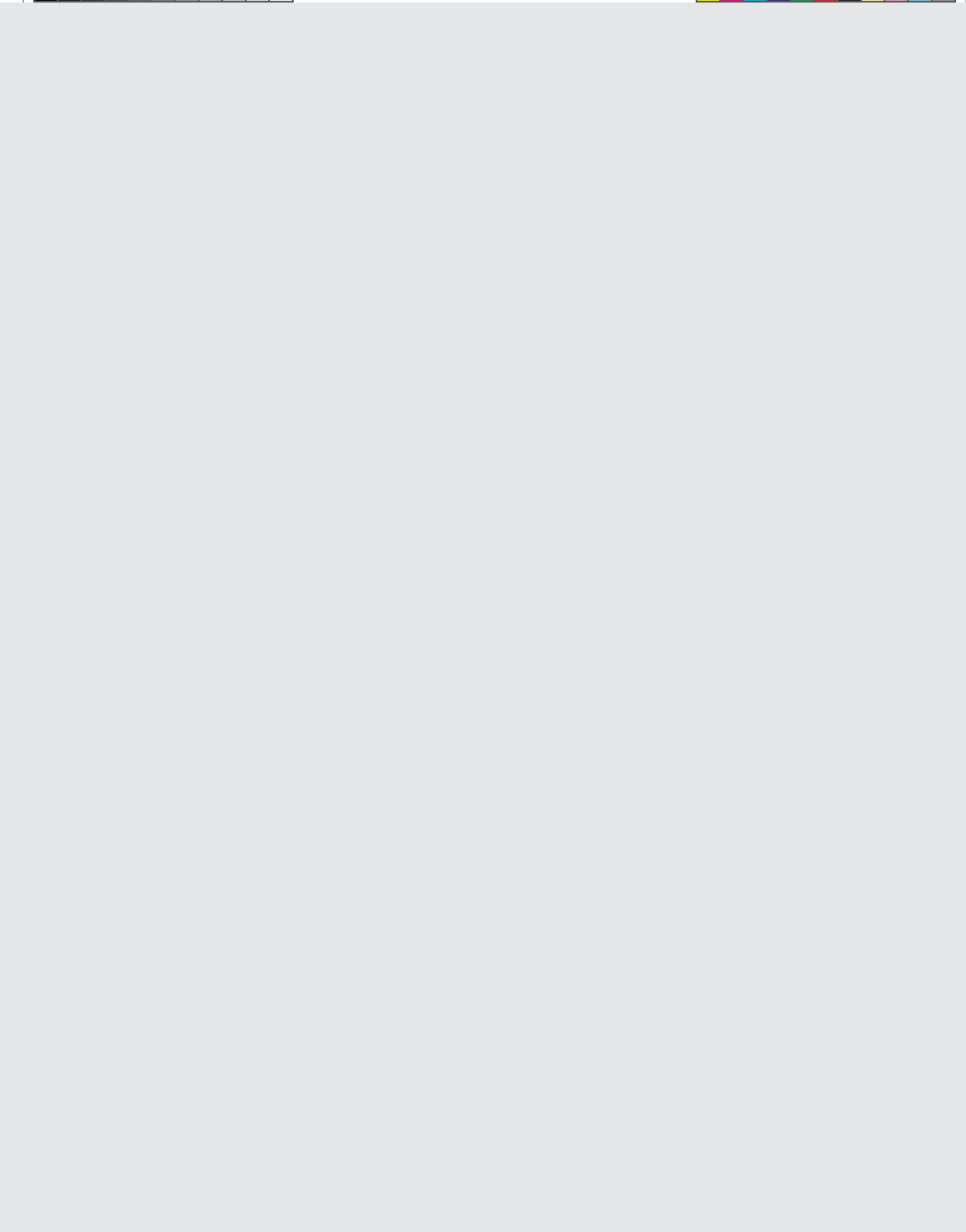
Na apresentação<sup>1</sup> que fizemos para *A pré-revolução brasileira*, numa reedição de 2009, dizemos que se trata de um livro eminentemente político, cuja tese central é de que o Brasil havia alcançado uma grande diferenciação que permitira transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica, mas ainda se caracterizava por um nível de renda *per capita* típico de país subdesenvolvido. Neste livro, em seu capítulo terceiro, Furtado evidencia que o Nordeste brasileiro havia se tornado o epicentro da pré-revolução, com movimentos rurais como as ligas camponesas, que buscavam inserir os camponeses e assalariados do campo na participação dos frutos do desenvolvimento do país.

Os efeitos perversos do golpe militar de 1964 são muito claros para o autor de *Formação Econômica do Brasil*: liquidação da democracia, afastamento das novas gerações da política e menosprezo pela forma democrática. Aqui, Furtado caminha na mesma direção das reflexões de Hannah Arendt, de que são os instrumentos políticos na democracia que permitem o verdadeiro desenvolvimento de sociedades. Para o Nordeste brasileiro e sua gente, os estragos foram muito maiores, pois mantiveram-se intactas as anacrônicas estruturas agrárias e sociais presentes desde sempre na região.

A republicação deste texto de Celso Furtado e de sua análise sobre o golpe de 1964 pelos *Cadernos do Desenvolvimento* se justifica, finalmente, por uma característica presente em toda a obra do autor, a saber, a de dirigir-se à juventude universitária para chamar a atenção sobre os problemas mais profundos do desenvolvimento do país.

§

1. BERNARDES, Denis;  
COSTA LIMA, Marcos.  
“Um cartesiano na encruzilhada da revolução”.  
In: FURTADO, Celso.  
*A pré-revolução brasileira*.  
Recife: Ed. Universitária  
da Ufpe, 2009, pp. 9-21.



## ***O Brasil em Movimento***

De John dos Passos

Saraiva / Benvirá, 2013

### **|| Vera Alves Cepêda**

**L**er a coletânea de artigos de John dos Passos, *O Brasil em movimento*, publicada recentemente pela editora Saraiva (selo Benvirá), foi uma surpresa e um deleite. O texto é uma reedição, 50 anos após a primeira edição americana (1963) e primeira edição brasileira (Editora Record, 1964, com o título *O Brasil desperta*), do conjunto de retratos literários produzidos por Passos a partir de três viagens realizadas ao Brasil, em 1948, 1958 e 1962. Redigidos originalmente como matérias para a Times-Life, o resultado em livro acabou adquirindo o formato de um documentário, como tomadas deslocando-se no tempo, mas com um mesmo eixo gravitacional: o sentimento da transformação e ebulição social centrado no momento áureo do nacional-desenvolvimentismo brasileiro.

Essa talvez seja a primeira pista importante para a republicação deste livro. Apenas três gerações nos separam da experiência histórica dos anos 1950 e é com absoluto espanto que nos deparamos, a partir do texto, com uma paisagem e estruturas sociais impensáveis diante do atual estado de modernidade e urbanização do Brasil. Mesmo a familiaridade de um leitor especialista ou pesquisador da trajetória da modernização nacional impede a sensação de admiração diante da quantidade de lama, vazios espaciais, construções, indústrias, estradas, projetos e cidades que brotavam e se expandiam na densa marcha da ocupação da geografia nacional

e que surgem ao longo dos capítulos. Em suas três visitas, curiosamente articuladas entre o momento do Plano Salte e o limítrofe Plano Trienal, Passos produziu, através do texto impresso, uma fotografia da transformação do país em um canteiro de obras, em um projeto planejado capaz de inúmeras transformações. São sintomáticos os temas dos dois títulos atribuídos à obra, *despertar* (anos 1960) e *movimentar* (atual). No primeiro, a saída da letargia, uma sacudidela no marasmo que segura, que retém um povo/nação que dorme; no segundo, a noção de trajetória, de momento ou passo que pertence e ilumina um período fundamental da nossa história.

O que normalmente lemos em documentos do período, que subentendemos nas reconstituições produzidas pelos pesquisadores como contexto de uma época, torna-se realidade palpável através das quase 300 páginas do livro – como um álbum de fotografias que folheamos, com leve nostalgia. Além de permitir uma visualização nítida do Brasil dos anos 1950, Passos ilustra e adensa a paisagem, carregando-a com autopercepção dos atores – sejam intelectuais (como Gilberto Freyre ou o arquiteto Oscar Niemeyer), estadistas (como Juscelino Kubitschek), pavimentadores (como Bernardo Sayão e Israel Pinheiro), políticos (como Carlos Lacerda) ou os tipos humanos mais humildes, como os ladrilhadores de colônias de ocupação ou novas cidades como Ceres, Maringá, Taguatinga, Goiânia e diversas outras que pipocavam ao longo da ocupação material do mapa brasileiro. São falas, discursos, sonhos, controvérsias, preconceitos e disputas que retratam o sentimento e o sentido de uma época, dos candangos aos Chefes de Estado. Descortinam-se as

fontes da memória que se imporá adiante, como cânone ou invenção da tradição, como a imagem de Kubitschek na voz do mais antigo morador de Brasília: “Era um grande homem; porque ele entendeu os três impulsos básicos que estavam por trás do progresso brasileiro: novas estradas, novas cidades, novas construções”. A chave de todo o livro, incluindo o título, é a fé na transformação e a convicção na “ideologia do porvir”.

Para os analistas da dimensão política e cultural do desenvolvimento, e em especial do desenvolvimentismo, os retratos criados por John dos Passos revelam em tipos humanos aquilo que percebemos nas propostas e nos projetos governamentais. Apenas esta dimensão bastaria para catalogar *O Brasil em movimento* como importante documento histórico, objeto estratégico de análise para o campo do pensamento social e político, como forma literária capaz de apreender o real e, neste processo, desvelar sua tessitura.

Outro ângulo que impressiona na leitura do livro são suas contradições, ausências ou, de outro modo, a força de certas afirmações, carregando a obra com vários jogos de tensão: entre a cultura hegemônica americana e os déficits periféricos, entre o padrão moderno e o não moderno, tonalizados pela aceleração do cenário político da Guerra Fria. Mas, mesmo com essas tensões, em especial o pano de fundo de valores etnocêntricos, o ganho da leitura do texto torna-se ainda maior. Sente-se “o pulso” de um contexto simbólico em que à predominância de um ethos/parâmetro exercido pela cultura norte-americana se configuram as balizas da autopercepção (certa ou errada) dos problemas nacionais.

Entre as afirmações do autor (sujeito da narrativa) e o retrato (objeto narrado) se descortina o efeito “*de te fabula narratur*”, ao expor os valores que

movem o primeiro, mas também a incorporação dessa métrica pelos atores nacionais na aceitação ou mensuração de suas mazelas. A gramática que rege o texto resvala, no ângulo da “narrativa do estrangeiro”, muitas vezes, para um olhar superior, mais avançado. Surpresa é a presença dessa mesma sensação de defasagem nas falas recolhidas pelo autor em várias regiões e diversos estratos sociais. Temas como mimetismo ou importação de padrões de consumo cultural (vide análises da Cepal e de Celso Furtado) são capturados nas transcrições presentes em *O Brasil em movimento*. Mesmo preservando a configuração de um retrato de época e tentando evitar o risco do anacronismo, a leitura, por exemplo, do primeiro capítulo, “*O povo que o senhor pôs aqui*”, dá uma sensação desconfortável das raízes de nossos múltiplos e renitentes preconceitos.

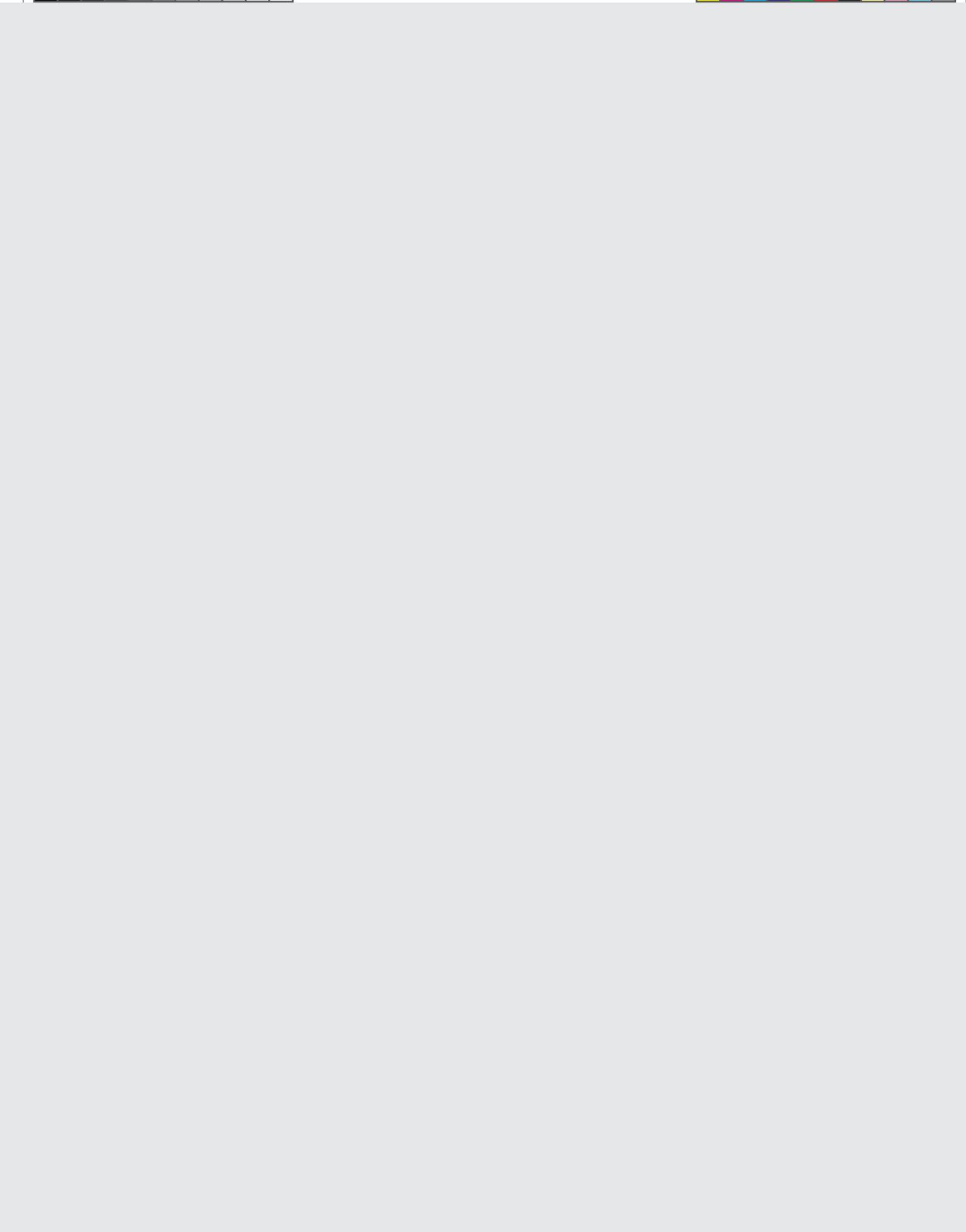
Uma segunda tensão importante vem do campo político. A trajetória pessoal de John dos Passos é curiosíssima: seu sobrenome origina-se de uma remota ascendência portuguesa (um avô que imigrou para os EUA); sua carreira é de reconhecido literato no *mainstream* norte-americano, participante da “geração perdida”, que contou com escritores como Ezra Pound, F. Scott Fitzgerald, T. S. Eliot e Ernest Hemingway; transitou entre as duas guerras mundiais e a Guerra Civil Espanhola; iniciou próximo da crítica marxista e terminou sua carreira no campo da defesa dos direitos liberais (causa de seu rompimento com Hemingway). Com essa biografia, obviamente a leitura feita sobre um país que abusava da ferramenta do planejamento de cunho centralizador e que presenciava no período em questão o fortalecimento do discurso de esquerda acabará absorvendo um matiz ideológico.

No conjunto, a obra é valiosíssima. O estilo e o texto são primorosos. A capacidade de percepção

e revelação do ambiente de época de alta qualidade, em especial pela amplitude da cobertura feita. Passos viajou pelo Amazonas, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e visitou o “canteiro de obras” de Brasília. Pesa também a extensão temporal – visitas entre o final dos anos de 1940 e o momento pré-64 (de 1948 a 1962), capturando tanto o efeito dinâmico da transformação social quanto vários elementos de natureza política.

Por último, retomando a própria afirmativa espantada de Passos falando sobre Brasília, mas extensiva como uma metáfora sobre o Brasil do período: “*Foi como visitar Pompeia ou Monte Albano, mas ao contrário. Em vez de imaginar a vida que existia 2.000 anos atrás, víamo-nos imaginando a vida que haveria ali daqui a dez anos*”; a leitura do livro nos leva a perguntar sobre o resultado dessa promessa febril. Afinal, onde acertou e onde errou o recurso raro a uma energia social tão intensa? A leitura de *O Brasil em movimento* recupera um momento importante da arqueologia do presente e pode nos ajudar a pensar melhor aonde queremos chegar no futuro.

§



## Textos escogidos

De Karl Polanyi<sup>1</sup>

Campus / Rio de Janeiro, 2000

|| Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

### ECONOMIA E DEMOCRACIA NUMA SOCIEDADE COMPLEXA

“Um tal padrão institucional não poderia funcionar a menos que a sociedade fosse subordinada, de alguma forma, às suas exigências. Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado” (K. Polanyi em “A grande transformação”. Pág. 93)

**A** leitura e síntese na longa duração recebe em Karl Polanyi a elegante solução que vem sendo apropriada na crítica ao mercado autorregulado da era neoliberal. Na forma de uma (quase) metáfora, “A grande transformação” descreve a ascensão e a crise da sociedade liberal, com os fenômenos extremos que desencadeia com a sua sede de universalização. As guerras, as revoluções e o fascismo marcam a tensão que transforma as relações internacionais. Nesta obra, temos um trabalho de pesquisa e reflexão sobre a formação do mundo contemporâneo que se inscreve entre as obras que têm merecido uma releitura na atualidade em função do pensamento único. O retorno à leitura da obra de Polanyi é mais do que um pé-de-página na economia política e nas teorias críticas que se dedicam

aos estudos de temas internacionais e às questões do desenvolvimento. A leitura antropológica da formação dos intercâmbios, a leitura política da separação entre economia e política e a imposição da lógica de destruição permanente do capitalismo exigem uma releitura teórica e metodológica a partir das pistas e dos caminhos deixados por Karl Polanyi. De modo que possamos interpretar as novas condições internacionais em que se retoma a utopia ultraliberal, o seu modelo de análise dos conceitos que sugeriu precisam ser tensionados antes de reaplicados nos cenários históricos emergentes de formação, crise e transformação pela reafirmação do projeto da sociedade liberal.

Apoiado em princípios democráticos radicais, inspirado pelo estudo do cristianismo, informado pelos estudos das instituições que organizam o modo de produção, Karl Polanyi fez um longo périplo entre o exílio e os grupos intelectuais de esquerda independentes. Mantendo sempre sua coerência humana, afetiva e política, cuja força podemos sentir ao ler os dados de sua biografia.

Nasceu na Hungria, onde realizou sua formação e os engajamentos iniciais que inspiraram uma vocação que se aprofundou no exílio, na Áustria, na Inglaterra e nos Estados Unidos. Aperfeiçoando sua vocação de educador político, praticando um tipo de pedagogia da liberdade voltada para a classe trabalhadora, combinando a difusão de valores socialistas e cristãos com o trabalho de formação cultural que combinava conteúdos sociológicos, com a afirmação de uma leitura contrária ao determinismo econômico. Mas, até agora, havia uma lacuna para um uso mais consistente da leitura da vida e da obra

1. Com estudos introdutórios de Jean-Louis Laville, Marguerite Mendel, Kari Polanyi e José Luis Coraggio. Buenos Aires: Los Polvorines e CLACSO, 2012. Pág. 352.

da leitura arqueológica, histórica e antropológica, seu misto de ciências sociais e humanidades possui uma extraordinária originalidade sem perda de senso de realismo. Uma vez que realiza o aprofundamento da leitura do que a economia na relação com o que é o domínio do mercado, a partir da identificação das variantes de comércio e intercâmbio, passivo e ativo, de elite e na base da sociedade. Ao contrário de simplificar esse caminho que torna complexa a leitura das distintas sociedades, comunidades, grupos, estados e impérios, definem os contornos para uma abordagem metodológica que pretende indicar o caráter misto de formas e modos de produção, ao lado de uma politização que se projeta desde a era pré-capitalista aos contornos de uma crise que aponta para possibilidades de progressão pacífica, após a Segunda Guerra Mundial, para a passagem e continuidade do longo curso da revolução democrática na direção das formas institucionais e do planejamento nos marcos de um socialismo. Somente a superação do quadro de tensão que leva do individualismo ao liberalismo e desse ao fascismo, estabelecendo outra progressão que articula a percepção cristã comunitária, o individualismo e a democracia na direção do socialismo é que se pode evitar a vitória do fascismo e do totalitarismo, que nascem no quadro de polarização e extremos dado pela guerra e pela revolução. A teorização sobre o comércio e sobre a moeda permite esclarecer a forma como a visão de Polanyi da economia se monta desde outra época e lugar. A economia relacionada com a dimensão do qualitativo e das relações redistributivas sem separação, como instituição que se articula na ordem do político e no horizonte que combina liberdade e igualdade. Dessa forma, Polanyi nos ensaios fortalece a sua crítica ao processo de alienação que se aproxima das vertentes da teoria crítica frankfurtiana. Na relação com a questão da tecnologia como um condicionamento, está presente uma crítica da razão instrumental.

No curto espaço de uma resenha, preferimos destacar a importância dos ensaios publicados na Argentina para aprofundar a informação biográfica, a perspectiva da leitura crítica na direção da formulação de alternativas para a superação dos riscos inscritos no retorno ao neoliberalismo globalizante e na possibilidade de definir uma antropologia econômica e cultural capaz de dialogar com as teorias das convenções, da regulação e do estruturalismo. Releituras importantes sobre a experiência socialista e a relação com o mercado, sobre a relação entre democracia e socialismo, que se colocam em conflito direto com programas socialistas convencionais, encontram apoio nos textos datados do pós-guerra que fazem parte dessa coletânea. De certa forma, Polanyi interrogou a conjuntura internacional do pós-guerra à luz de modelos políticos e econômicos, com ênfase na possibilidade de constituição de um mundo mais multilateral, por força da impossibilidade de uniformização e homogeneização a partir do modelo norte-americano, por demais preso ao paradigma liberal. Percebia na regionalização do socialismo real soviético e na regionalização do modelo europeu um caminho mais adequado para evitar as consequências nefastas de trajetórias universalistas que desembocaram nas guerras mundiais, no fascismo e no estalinismo. Na opção pela planificação e nas possibilidades de avanços democráticos vislumbrava uma combinação que poderia aproximar, por exemplo, a Grã-Bretanha trabalhista de uma URSS sem Stalin.

A descolonização e a difusão dos anseios da modernidade de liberdade e igualdade pelo mundo, a fadiga e o medo da guerra, o temor do terror nuclear, a concorrência e a coexistência entre os blocos capitalista e socialista, o aprendizado com os excessos do padrão-ouro deveriam ser superados na articulação entre uma nova economia regional e um modelo político que dessem continuidade ao experimento europeu com base na relação entre



noções de democracia e a liberdade estão no centro do conceito de socialismo, entendido como uma forma superior de realização do desenvolvimento humano, em que o livre desenvolvimento de cada um(a) é condição para o livre desenvolvimento de todos.

§



## O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento nasceu de uma proposta do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentada a Celso Furtado em junho de 2004, durante a XI Conferência da UNCTAD. A esse “centro irradiador de projetos e políticas inovadoras no combate à fome, à pobreza e aos gargalos do desenvolvimento”, o presidente propôs dar o nome de Celso Furtado. Em meados de 2005, em carta a Rosa Freire d’Aguiar Furtado, o presidente Lula reiterou o interesse na criação do Centro, cujos princípios foram reunidos em manifesto apresentado na Conferência de Helsinque, em setembro de 2005.

### **A missão do novo órgão assim se definia:**

A agenda do Centro Celso Furtado deverá aprofundar, sistematizar e formular projetos de investigação e pesquisa em torno dos temas cruciais do desenvolvimento do século XXI. Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX: Celso Furtado. Humanista,

intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra a miséria e o subdesenvolvimento. Por mais de meio século, sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele deve-se a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado, há mais de 50 anos, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. Por certo, a agenda do desenvolvimento terá de se adequar às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva o seu nome.



## Atividades

A programação da instituição, decidida pela diretoria em consonância com o conselho deliberativo, tem se interessado predominantemente, mas não só, por temas ligados a estudos de macroeconomia, economia internacional, políticas sociais, desenvolvimento regional e integração sul-americana, e ao pensamento e obra de Celso Furtado. Esses temas se desdobram em múltiplas atividades, convergindo em três polos: **documentar, debater e formar.**

### DOCUMENTAR O DESENVOLVIMENTO

Em suas instalações, cedidas pelo BNDES, no edifício-sede no Rio de Janeiro, o Centro abriga a **Biblioteca Celso Furtado**, com mais de 9 mil volumes, regularmente enriquecida por doações e novas aquisições, inteiramente catalogada e disponível para consulta local ou a distância, on-line. A função de documentação do Centro Celso Furtado se desdobra na publicação de documentos sobre a história do desenvolvimento do Brasil, muitos deles disponíveis na íntegra no site do Centro.

### ESTUDAR, DEBATER E PROPOR INICIATIVAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

#### SEMINÁRIOS E MESAS-REDONDAS

Desde a sua criação, o Centro promove um intenso programa de seminários e mesas-redondas, com o intuito de discutir os grandes temas vinculados ao desenvolvimento nacional. Em 2012, destacaram-se o seu 1º Congresso Internacional, sobre “A crise e os desafios para um novo ciclo de desenvolvimento”, e o seminário “Saúde, cidadania e desenvolvimento”. O Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional organizou igualmente vários eventos. A programação completa pode ser consultada no site do Centro.

#### PUBLICAÇÕES

Em coedição com a Contraponto Editora, o Centro publica a coleção *Arquivos Celso Furtado*, que em 2012 lançou o quinto volume, “Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura”, e também a coleção *Economia política e desenvolvimento*, cujo título mais recente foi, em 2012, a obra completa do economista Ignacio Rangel.

Ainda em 2012 o Centro publicou uma coletânea de ensaios em homenagem a Maria da Conceição Tavares, *Desenvolvimento econômico e crise*; e o livro *Monografias Premiadas*, resultante de evento comemorativo dos 50 anos da Eletrobras.

#### SITE E REDES

O site do Centro Celso Furtado foi relançado em 2011 e é permanentemente enriquecido com conteúdo derivado das publicações e demais atividades da instituição. Atendendo a uma das suas prioridades – fomentar sinergias entre pesquisadores –, o Centro apoia duas redes de pesquisa: a Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico e a Rede Brasileira de Cidades Médias, estabelecendo parcerias em seus eventos acadêmicos.

#### BOLSAS

Com o apoio do Banco do Nordeste (BNB), o Centro criou em 2008 um programa de bolsas de estudos para mestrado e doutorado, posteriormente enriquecido com um programa de bolsas para pesquisadores.

#### FORMAR PARA O DESENVOLVIMENTO

Por ocasião de seus seminários, o Centro Celso Furtado promove cursos sobre temas como “O pensamento de Celso Furtado”, “Novas teorias de desenvolvimento regional”, em geral voltados para estudantes de economia e ciências sociais.

Outros cursos são dirigidos a economistas, funcionários públicos e agentes do desenvolvimento, como os funcionários das empresas que patrocinam o Centro. Em 2009 foi criado, em parceria com o Ipea, o curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, com duração de cinco dias e participação de instituições locais, como prefeituras, secretarias ligadas a desenvolvimento e gestão etc. O curso já se realizou em mais de 20 cidades por todo o país. Em 2010, o Centro organizou um ciclo de palestras na Universidade Caixa – “A Caixa e o desenvolvimento do Brasil” –, no âmbito das comemorações do 150º aniversário da Caixa Econômica Federal, acompanhado de um concurso de monografias aberto aos funcionários do banco, que resultou na publicação das obras *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Conferências* e *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Trabalhos Premiados*.

#### §

## The Center, its origins and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was the fruit of an idea put by former Brazilian President, Luiz Inácio Lula da Silva to Celso Furtado himself, in June of 2004, during the UNCTAD conference of that year. The President suggested that this “center for disseminating innovative projects and policies aimed at fighting hunger, poverty and the bottlenecks to development” should be named after Celso Furtado. In mid-2005, in a letter addressed to Rosa Freire d’Aguilar Furtado, President Lula once again showed his interest in creating this Center, whose principles were later set out in a manifesto presented at the Helsinki Conference of September 2005.

The mission of this new entity was defined as follows:

The Celso Furtado Center’s agenda should seek to expand, systemize and formulate investigative and research-based projects focused on themes crucial to development in the 21st Century. Its creation constitutes a rightful tribute to one of the most important economists of the 20th Century, namely Celso Furtado. A humanist, an intellectual and a public figure, Furtado became a world reference in the fight against misery and under-development. For more than half a century, his intellectual output exerted a tremendous influence on the molding of a critical conscience in Latin America. To him we owe our understanding of the fact that power and production structures must be modified in order to allow development to break down the logic of dependence and concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado, for more than fifty years, which exist between nations and within nations, have been accentuated as a result of the new conditions imposed by world capitalism. There is little doubt that the development agenda must adapt to the transformations that have occurred in the economy and within societies in recent decades. However, we are still faced with the challenge of building institutions entrusted with the task of reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This indeed was Furtado’s dream and is now the task entrusted to the Center that bears his name.

## Activities

The institution’s program, which is set down by its management in conjunction with the board of directors, has been primarily focused, albeit not exclusively, on themes linked to the study of macroeconomics, the international economy, social policies, regional development and South American integration, and the thoughts and works of Celso Furtado.

These themes are dealt with through a broad range of activities, which converge on three basic functions: **documenting, debating and educating.**

### DOCUMENTING DEVELOPMENT

At its premises, ceded by the BNDES (National Bank for Economic and Social Development) at its headquarters in Rio de Janeiro, the Center plays home the Celso Furtado Library, with its more than 9,000 volumes, which are regularly added to through donations and new acquisitions, all properly catalogued and available to the general public either on location at the Library or via the Internet. The Celso Furtado Center’s documenting role is played out through the publication of documents about the history of development in Brazil, many of these available in full on the Center’s website.

### TO STUDY, DEBATE AND PROPOSE INITIATIVES RELATED TO DEVELOPMENT

#### SEMINARS AND ROUNDTABLES

Since it was founded, the Center has promoted an intense program of seminars and roundtables, whose aim has been to debate the great issues relating to national development. Highlights in 2012 included the Center’s 1st International Congress entitled “The crisis and the challenges of a new cycle of development”, and the seminar entitled “Health, citizenship and development”. The Celso Furtado Observatory for Regional Development also organized a series of events during the year. The full program can be found on the Center’s website.

#### PUBLICATIONS

Jointly with Contraponto Editora, the Center publishes a collection Arquivos Celso Furtado (*Celso Furtado Files*), whose fifth volume was launched in 2012 under the title of “Essays on culture and the Ministry of Culture”, as well as the collection entitled *Political economics and development*, whose most recent edition, published in 2012, offered its readers the complete works of economist Ignacio Rangel.

Still in 2012, the Center also published a collection of essays as a tribute to *Maria da Conceição Tavares*, *Desenvolvimento econômico e crise (Economic Development and Crisis)* and the book *Monografias Premiadas (Award-winning Monographs)*, which was the result of an event held to celebrate 50 years of Eletrobras.

#### WEBSITE AND NETWORKS

The Celso Furtado Center website was re-launched in 2011 and is regularly expanded with content that derives from the institution’s publications and its many activities. In fulfilling one of its prime objectives, namely to encourage the building of synergies between researchers, the Center supports two research networks: the Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico (*National Economic Development Professors’ Network*) and the Rede Brasileira de Cidades Médias (*Brazilian Medium-sized Cities Network*), setting up partnerships during its academic events.

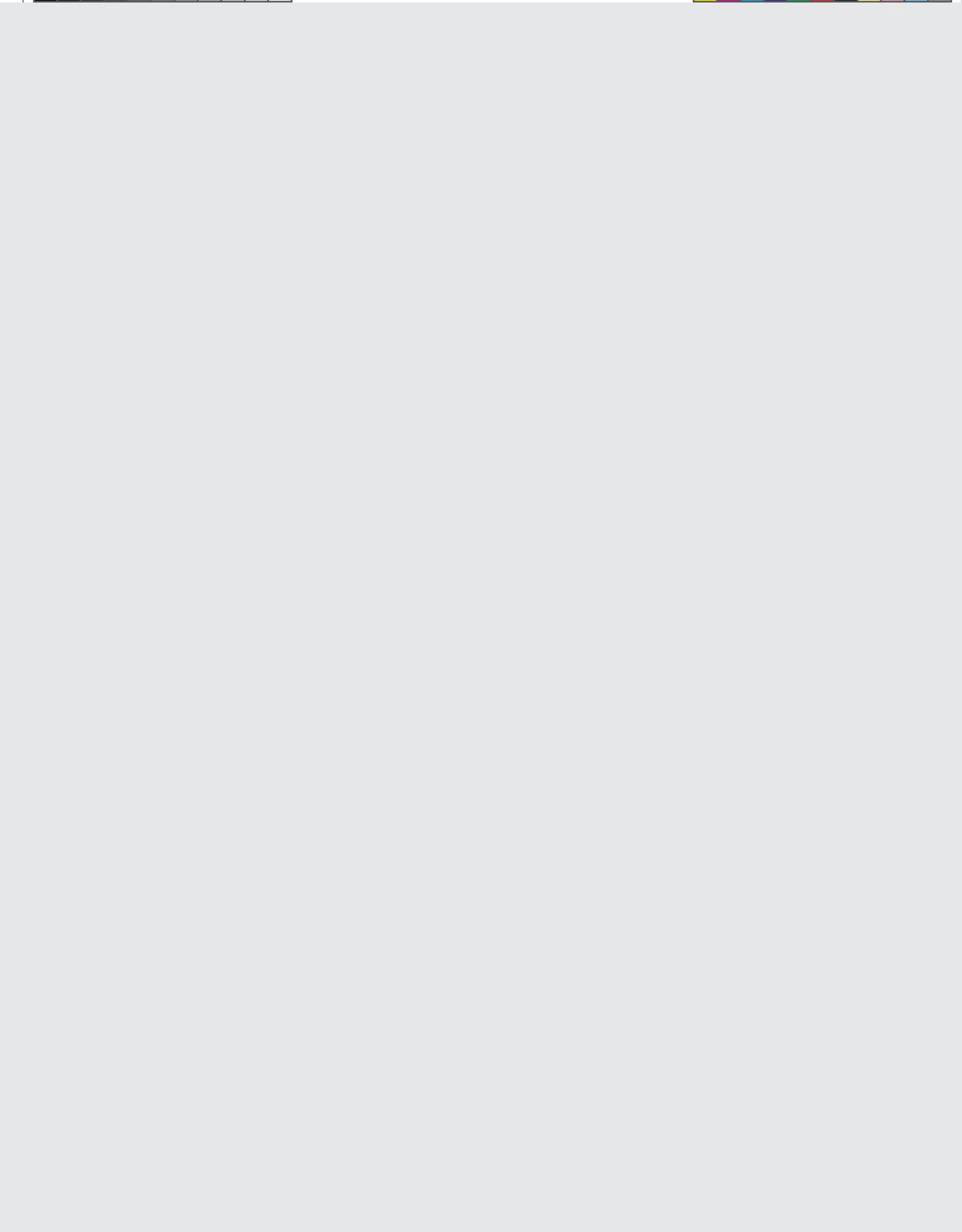
#### SCHOLARSHIPS

In 2008, with the backing of the Banco do Nordeste (BNB), the Center created a scholarship program for master’s and doctorate students, which was later enriched through the addition of a scholarship program for researchers as well.

#### EDUCATING FOR DEVELOPMENT

Through its seminars, the Celso Furtado Center promotes courses on subjects such as “The thoughts of Celso Furtado” and “New theories on regional development”, all primarily aimed at economics and social sciences students. Other courses are aimed at economists, civil servants and agents of development, such as the employees of companies that sponsor the Center. In 2009, a course entitled “Macroeconomics and development” was created in partnership with Ipea (Institute of Applied Economic Research), which runs over the course of five days and involves local institutions, such as City Halls, regional government departments linked to development and management etc. The course has already been offered in more than twenty cities across the country. In 2010, the Center organized a cycle of presentations at the Caixa University – “A Caixa e o desenvolvimento do Brasil” (*Caixa and Brazil’s development*) –, as part of the commemorations to celebrate 150 years of the state-owned loans and savings bank, Caixa Econômica Federal, which also included a monograph competition open to all of the bank’s employees. This in turn led to the publication of the following works: *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Conferências e O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Trabalhos Premiados*.

§



## Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de 7 mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia e cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em Direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em Economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Cepal. Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Sudene e foi ministro do Planejamento. Durante os 20 anos de exílio, lecionou economia do desenvolvimento e economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale, American e Columbia. Nos anos 1980, foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e inaugurada em 2009.

Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVDs e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 40 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 200 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

### SERVIÇOS

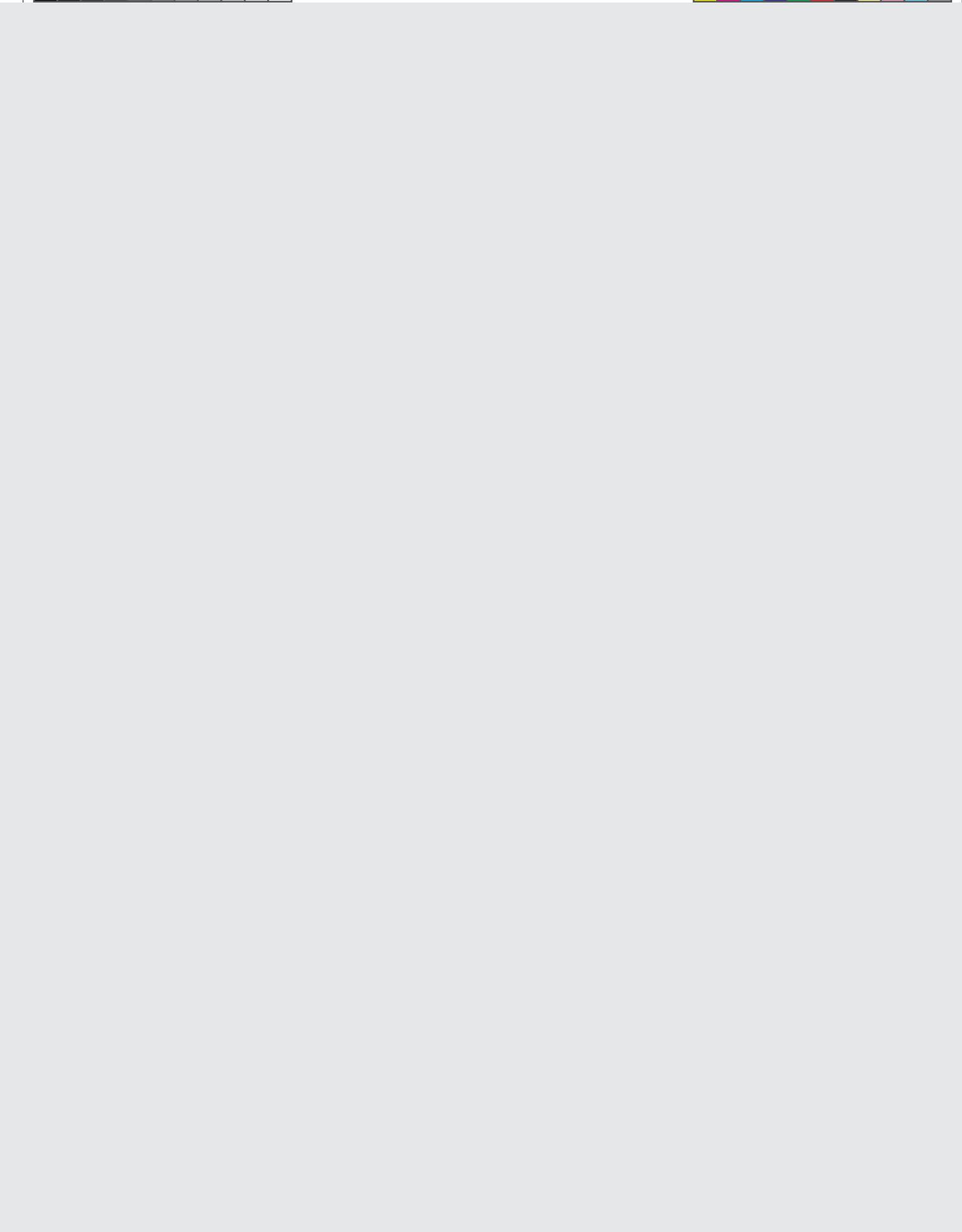
- Acesso às bases de dados por internet
- Consulta ao acervo (local e on-line)
- Reprodução de documentos
- Levantamentos bibliográficos
- Empréstimo da Coleção CICEF
- Sugestões de compras
- Videoteca

### BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. República do Chile, 330 – 2ª andar  
Edifício Ventura – Torre Oeste  
Centro – 20031-170 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel.: (+55) 21.2172 6312  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)

### HORÁRIO

De 2ª a 6ª feira, das 10h às 13h e das 14h às 18h.



## The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than seven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of ECLAC (CEPAL). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the EEC (European Economic Community), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 40 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 200 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Please access the website [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

### SERVICES

- Access to the Library databases via internet
- Archive consulting access  
(in loco and on-line)
- Copying of documents
- Bibliographical surveys
- Lending of the CICEF Collection
- Purchase suggestions
- Video library

### ADDRESS

Av. República do Chile, 330 – 2º andar.  
Edifício Ventura – Torre Oeste  
Centro - 20031-170 - Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel.: (+55) 21. 2172 6312  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)

### OPENING HOURS

From Monday to Friday, between 10:00 and 13:00,  
and 14:00 and 18:00

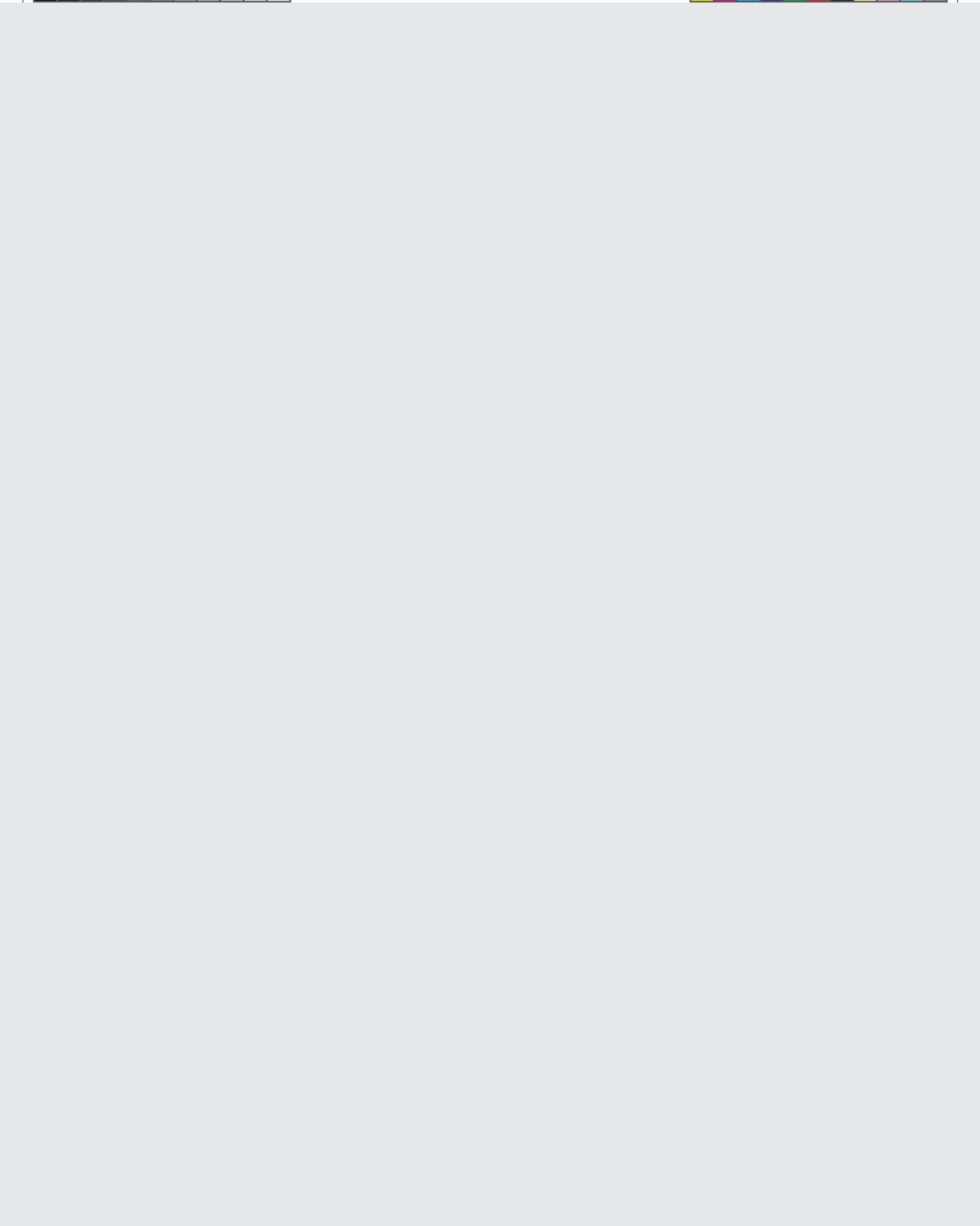
## Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos artigos baseados em pesquisas acadêmicas, em reflexões teóricas ou metodológicas, e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos enviados a *Cadernos do Desenvolvimento* serão submetidos a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol. Aqueles escritos em língua estrangeira serão, a critério da publicação, traduzidos para o português, visando ampliar o acesso ao público de língua portuguesa, com indicação de tradutor(a) sendo feita pela editoria da publicação.



Este caderno foi composto nas tipologias Minion Pro  
e Klavika e impresso em papel Pólen Soft 80 g/m<sup>2</sup>  
na gráfica Leograf.







**CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO**

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado  
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**

§