

PERIODICIDADE | SEMESTRAL

 **J U N . D E Z**

ISSN 2595-217X

WWW.IMESC.MA.GOV.BR

MUNDO Econômico

IMESC

www.corecon-ma.gov.br

2º SEMESTRE - 2018

JUN./DEZ.

—

VOL. 03

Nº 01

A terceira edição da revista Mundo Econômico, projetada pelo CORECON-MA Acadêmico e CORECON-MA feita em parceria com o Instituto Maranhense de Estudos Sócio econômico e Cartográficos (IMESC), apresenta quatro artigos científicos de relevância para a produção acadêmica dos cursos de ciências econômicas no Estado do Maranhão.

O artigo "Análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014" analisa os principais indicadores da capacidade fiscal do Estado. O artigo sobre Crescimento e Desenvolvimento Econômico estuda as implicações da evolução do PIB per capita e suas variáveis que incidem sobre o desenvolvimento sócio econômico de 1985 a 2010. O artigo sobre Os desafios jurídicos na institucionalização de empreendimentos de economia solidária no Brasil expande a compreensão sobre a institucionalização jurídica das políticas públicas no campo da economia solidária. O artigo Os dilemas da reprodução social e a redução do emprego formal relaciona a abertura comercial da década de 90 com a variação do nível de emprego neste período. O artigo IDH-M e atividade industrial: uma análise dos municípios de Porto Franco e Miranda do Norte amplia a análise sobre estas regiões com base no índice de desenvolvimento humano.

Desta forma, esta edição visa contribuir para a expansão do diálogo qualitativo referente às condicionantes que impactam no tecido sócio econômico e seus reflexos sobre o potencial econômico brasileiro.

Desejo a todos uma ótima leitura!

Carlos Eduardo Nascimento Campos

Conselho Regional de Economia do Maranhão Conselho Efetivo

Presidente:

Frednan Bezerra dos Santos

Vice Presidente:

Heric Santos Hossoe

Efetivos

Jadson Pessoa da Silva

Leonardo Leocádio Coelho de Souza

Heloizo Jerônimo Leite

Raphaela Sereno Silva

Clodomir Cunha Ladeira

José Lúcio Alves Silveira

Luiz Augusto Lopes Espindola

Luiz Fernandes Lopes

Conselho Suplente

Ana Cecília Vasconcelos Loayza

Danilo José Menezes Pereira

Duany Drayton Reis Moraes

Eden do Carmo Soares Júnior

Carlos Eduardo N. Campos

Jessé Sales Rêgo

Fernando Reis Babilonia

João Carlos de Souza Marques

José Tavares Bezerra Junior

Raquel Susana Lobato Muniz

Conselho Acadêmico

Presidente:

Vinicius Nunes Coimbra

Vice- Presidente:

Matheus Franklin Nascimento Soeiro

Tesoureira Brenda Brito Neves

Coordenador de Assuntos Acadêmicos e

Administrativos

Yann Victor Louis Santiago Pinier

Coordenador de Comunicação

Fernanda Tomaz de Pinho Silva

Matheus Pedrosa Carneiro da Silva

Beatriz Lima Machado

Isabela Cristina de Souza Machado

Altivo Pereira Dias Neto

Israel Mendes Soares Neto

Paulo Roberto Carneiro de Sá

José Mário Rêgo Lopes

Conselho Editorial

Dr. Antônio Cesar Ortega - UFU

Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas - UFMA

Dr. Farid Eid - IFPA

Dr. Felipe Macedo de Holanda - UFMA/ IMESC

Dra. Flávia Rebelo Mochel - UFMA

Dr. Glauber Lopes Xavier - UEG

Dr. Heric Santos Hossoe - UFMA

Dr. Murilo José de Souza Pires - IPEA

Dr. Rodrigo Gustavo de Souza - UFMA

Curadores

Carlos Eduardo Nascimento Campos

Luiz Jorge Bezerra da Silva Dias

Erivam de Jesus R. P. Junior

João Carlos Souza Marques

Marlana Rodrigues Portilho

Coordenação e Editoração

João Carlos Souza Marques

Rodrigo Leite Cruz

Erivam de Jesus R. P. Junior

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos Presidência

Felipe Macedo de Holanda

Diretor de Estudos e Pesquisas

Dionatan Carvalho

Diretora de Comunicação

Lígia do Nascimento Teixeira

Designer

Yvens Goulart

Revisão

Camila Carneiro

Gustavo Sampaio

Dyana Pereira

Tenho muito prazer e entusiasmo em dirigir-me aos leitores da revista “Mundo Econômico”, pois acompanho essa iniciativa desde seu nascedouro. Foram muitos os desafios, que jovens ávidos por aprender e construir esse importante meio de publicação enfrentaram. O Corecon Acadêmico, em uma brilhante iniciativa, compreendeu que estávamos necessitando de um canal de comunicação entre os estudantes de economia e economistas maranhenses e a sociedade.

Dessa necessidade, emergiu uma vontade crescente de construir esse espaço, então no início os discentes reunidos, buscaram o apoio fundamental do CORECON-MA e do IMESC, e com o auxílio de professores do Departamento de Economia da UFMA conseguiram concretizar esse projeto. Foi difícil mais saiu a primeira edição, depois dando continuidade deu-se a segunda edição, e agora, consolidando-se temos a terceira edição.

O momento é mais que oportuno, acabamos de passar por um processo de escolhas em termos eleitorais e políticos, sendo que nossos rumos se fazem urgente de compreensão, e é nesse contexto que a revista “Mundo Econômico” traz diversos temas que suscitam o debate a reflexão, como o crescimento e o desenvolvimento econômico, o IDH e a atividade industrial, questões fiscais, trabalho e economia solidaria.

Vale ressaltar que, o objetivo central dessa publicação é a divulgação de estudos e ideias que contribuam para o desenvolvimento da sociedade.

Por fim, registro a incomensurável felicidade de estar abrindo essa edição, para nós a iniciativa de estudantes de economia em suas mais diversas formas tem que ser estimuladas, afinal de contas o nosso futuro está nessa bem sucedida ousadia.

Vice Presidente do CORECON-MA
Prof. Dr. Heric Santos Hossoé





Artigo 01

p.5 Crescimento e Desenvolvimento Econômico: a experiência dos estados brasileiros ao longo do período de 1985 a 2010

Autores:

Marcus Antonio Gomes Souza

Artigo 02

p.15 IDH-M e Atividade Industrial: Uma Análise dos Municípios de Porto Franco e Miranda do Norte

Autores:

Andressa de Almeida Chaves
Matheus Pereira Farias
Victor Gomes Teixeira

Artigo 03

p.27 Análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Autores:

Marcelo de Sousa Santos
Marlana Portilho Rodrigues

Artigo 04

p.36 Os Dilemas da Reprodução Social e a Redução do Emprego Formal: Os Efeitos da Terceira Revolução Industrial

Autores:

Tássio Carlos Rodrigues Filgueiras

Artigo 05

p.45 Políticas Públicas e os Desafios Jurídicos na Institucionalização de Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil

Autores:

Rodrigo Bombonati de Souza Moraes
Andréa Abrahão Costa

Autores:

¹ Marcus Antonio Gomes Souza

¹ Mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico/PPGDSE-UFMA;
Economista;
Licenciado em Matemática.

Crescimento e Desenvolvimento Econômico: a experiência dos estados brasileiros ao longo do período de 1985 a 2010

O artigo é constituído de partes que visam analisar o crescimento econômico e suas implicações ao desenvolvimento dos estados brasileiros no período de 1985 a 2010.[...]

O presente artigo é constituído de partes que visam analisar o crescimento econômico e suas implicações ao desenvolvimento dos estados brasileiros no período de 1985 a 2010. Dessa forma, esse texto faz uma imersão na discussão teórica sobre a distinção conceitual de crescimento e desenvolvimento econômico, utilizando-se do pensamento de alguns economistas, desde a teoria clássica até a economia contemporânea do século XXI. Aprofundando a discussão e melhorando a análise, utiliza-se o PIB *per capita*, cuja a fonte de dados é a do IBGE, para avaliar as taxas de crescimento econômico e, classificar os estados em: ricos, semi-pobres e pobres. A partir dessa investigação, deduz-se o centro do capitalismo no Brasil, cuja relação exprime os estados que fazem parte e determinam o do padrão de riqueza a ser seguido. Ademais, trata o crescimento econômico como uma possibilidade ao desenvolvimento, entretanto desvela que outras variáveis quando comparadas também contribuem para o bem-estar social equilibrado de todas as regiões do Brasil. Nesse contexto, trata o conceito de convergência entre taxas de crescimento econômico como elemento importante para o entendimento e explicação das altas taxas de crescimento dos estados pobres e, contraditoriamente estes ainda apresentarem baixo padrão de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Crescimento econômico, PIB *per capita*.

1. Introdução

O presente texto faz uma abordagem teórica e metodológica sobre duas variáveis muito importantes, no que diz respeito ao padrão de riqueza dos Estados brasileiros e, estas variáveis são: crescimento e desenvolvimento econômico. No alvorecer no século XX, o desenvolvimento econômico começou a ser tratado como horizonte alcançável tanto para os países da semiperiferia quanto aos da periferia do capitalismo. Tomando esta análise global da relação centro e periferia como referência para esta investigação, buscou-se entender o comportamento dos Estados no Brasil no que tange ao crescimento ou desenvolvimento econômico.

No tocante as variáveis aqui elencadas faz-se uma discussão, cujo objeto central não é determinar diferenças ou similitudes entre ambas, mas produzir ao leitor uma exposição de pensamentos para que este faça suas conclusões a respeito do status quo do nível de riqueza dos estados mais ricos em relação aos estados brasileiros mais pobres. Portanto, o indicador macroeconômico utilizado é o PIB *per capita* a fim de mensurar e produzir informações relevantes, das quais muitas à luz da teoria econômica produzem de forma rigorosa conclusões sobre o estado de pobreza de algumas regiões do país. Para Deák (1999) a ideologia promove, como dizíamos, uma visão segundo a qual o processo de desenvolvimento é determinado externamente, fugindo ao alcance de membros da sociedade. Fomenta uma luta quixotesca contra inimigos imaginários, promovidos sob nomes de pseudo conceitos -, difundidos pela “grande” imprensa e por boa parte dos in-telectuais que, coletivamente, os produziram-, tais como: fantasma da inflação, espectro da re-

cessão, problema da dívida externa, ineficiência do Estado, fisiologismo de parlamentares ou atraso da sociedade em substituição dos respectivos processos concretos, e que são, na verdade, os próprios instrumentos de manutenção do “status quo”. Outras menos, “democráticas” pretendiam evitar, a saber: a questão da transformação da ordem social.

Dessa forma, esse artigo está dividido em cinco seções, das quais se faz inclusa esta introdução. No início do texto apresenta-se considerações teóricas sobre crescimento e desenvolvimento econômico, perfazendo a segunda seção. Dentro de uma miríade de abordagens aponta-se como elemento aglutinador o progresso técnico e suas implicações para as distintas fases do crescimento econômico, esta construção teórica está contida na terceira seção, todavia não se busca esgotar o quantum copioso de análises a este respeito. Na quarta seção, caminhando para o fechamento dessa investigação trata-se da experiência do crescimento dos estados brasileiros e as barreiras ao desenvolvimento econômico e, por fim, na última seção apresenta-se algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

2. Considerações Teóricas Sobre Crescimento e Desenvolvimento Econômico

Inicialmente é necessário construir uma distinção conceitual entre desenvolvimento e crescimento econômico, a fim de nutrir os argumentos aos quais serão utilizados ao longo do texto, dessa forma vale assinalar no alvorecer da idade contemporânea, cujo o sistema econômico vigente é o capitalismo, que desenvolvimento econômico e crescimento são tidos e utilizados como sinônimos e, que expressam em larga escala o progresso de um estado, região ou país. Entretanto, é pertinente contestar tal reducionismo, que simplifica e não contribui para o avanço e desenvolvimento do bem-estar social. Consoante Hunt (1989) além disso, para alguém que decidisse voltar no tempo, o corpo de literatura produzido pelos economistas clássicos do final do século XVIII a meados do século XIX estava preocupado, em grande medida, com a análise do crescimento econômico a responderem às novas oportunidades comprometendo maiores recursos na produção. É digno de nota que, das três vias apontadas por Smith para o aumento da produtividade do trabalho, apenas a terceira é necessariamente baseada no investimento em equipamento e capital.

Smith identificou três grupos: proprietários de terra, comerciantes e fabricantes. Todavia, Smith, como era típico dos economistas clássicos, não esperava que a classe de proprietários de terra constituísse a principal fonte de investimento produtivo. Os proprietários de terra obtinham sua renda da propriedade pelo direito de exploração que outros lhes pagavam. Estando afastados da esfera da produção, e geralmente percebendo pouco incentivo para entrar nela, a classe tradicional dos proprietários de terra gasta sua renda no consumo de mercadorias e na contratação de trabalho improdutivo (criados, artistas etc.) (HUNT, 1989, p.04)

A teoria clássica do crescimento econômico tem suas bases alicerçadas por vários pensadores importantes, entre estes está David Ricardo, como um dos principais expoentes junto a Smith e, este por sua vez admite que o crescimento econômico é impulsionado pelos lucros derivados da atividade produtiva. E, para que tal ciclo virtuoso de crescimento continue a se expandir, é necessário que parte considerável dos lucros da esfera produtiva inseridos no produto nacional, permaneçam positivos. Entretanto, para este economista o crescimento causa um aumento na demanda por mão-de-obra e, conseqüentemente uma elevação dos salários, concomitantemente a isto, ocorre uma elevação do crescimento da população, que desencadeia um aumento na demanda por alimentos. Dada as restrições do setor agrícola que não acompanha os movimentos de expansão dos outros setores da economia, muito por causa do baixo nível de mecanização e, pela preferência ao cultivo em terras mais férteis em detrimento das menos férteis. Todavia, Ricardo insere elementos para superação dessas barreiras ao crescimento tais como: a inserção de inovações técnicas no setor agrícola e, abertura ao mercado internacional para importação de alimentos baratos em troca de manufaturados.

Consoante Schumpeter (1997) o processo social, que racionaliza nossa vida e nosso pensamento, afastou-nos do tratamento metafísico do desenvolvimento social e nos ensinou a ver a possibilidade de um tratamento empírico; mas fez o seu trabalho de maneira tão imperfeita que devemos ser cuidadosos ao tratar do próprio fenômeno, mas ainda do conceito com o qual o compreendemos e, mais do que todos, da palavra com a qual designamos o conceito e cujas associações podem desencaminhar-nos para todo tipo de direções não desejadas.

A posição do estado ideal de equilíbrio do sistema econômico, nunca atingido, pelo qual continuamente se “luta” (é claro que não conscientemente), muda porque os dados mudam. E a teoria não está desarmada frente a essas mudanças dos dados. Está construída de modo a aplicar-se às consequências de tais mudanças; tem instrumentos especiais para esse fim (por exemplo, o instrumento chamado quase-renda). Se a mudança ocorrer nos dados não-sociais (condições naturais) ou nos dados sociais não-econômicos (aqui se incluem os efeitos da guerra, as mudanças na política comercial, social ou econômica), ou no gosto dos consumidores, não parece ser necessária nenhuma revisão fundamental nos instrumentos teóricos. Esses instrumentos só falham — e aqui esse argumento se junta ao precedente — quando a vida econômica em si mesma modifica seus próprios dados de tempos em tempos. (SCHUMPETER, 1997, p.73)

Segundo Hunt (1989) Schumpeter² faz uma clara distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico. O primeiro consiste num processo gradual de expansão da produção – produzindo mais do mesmo e usando os mesmos métodos para fazê-lo. Desenvolvimento econômico, em contrapartida, é um processo mais dramático e descontínuo. Consiste, na terminologia de Schumpeter, em levar a cabo “novas combinações de meios de produção”, tais que as condições de produção dos bens existentes são transformadas, novos bens são introduzidos, novas fontes de oferta ou novos mercados são abertos ou uma indústria é reorganizada (por exemplo, criação de uma posição monopolista ou fragmentação de uma posição monopolista). Em cada caso uma inovação está envolvida: nos métodos de produção, nos produtos, nos mercados ou na organização industrial. Para Santos (2004) cada período é caracterizado pela existência de um conjunto coerente de elementos de ordem econômica, social, política e moral, que constituem um verdadeiro sistema. Cada um desses períodos representa uma modernização, isto é, a generalização de uma inovação vinda de um período anterior ou da fase imediatamente precedente. Em cada período histórico assim definido, as regiões “polarizadoras” ou centros de dispersão do poder estruturante dispõem de energias potenciais dife-

rentes e de diferentes capacidades de transformá-las em movimento. Ainda sob entendimento de Santos (2004):

A formação e a transformação desses espaços derivados dependem de dois fatores: 1) o momento da intervenção das primeiras forças externas; 2) os impactos sucessivos de outras modernizações. O primeiro impacto faz o país ou uma região entrar no sistema mundial; os impactos sucessivos de outras modernizações vêm acrescentar novos dados de origem externa às instituições do presente (SANTOS, 2004, p.32)

No tocante ao desenvolvimento econômico tão buscado pelos países emergentes e, simultaneamente defendido por aqueles que já alcançaram certo padrão de riqueza, dentro desse espectro da acumulação capitalista, esta posição de Estado desenvolvido, conforme padrões recomendados pelos organismos internacionais confere-lhes o título tão bajulado no sistema capitalista de “países do primeiro mundo”. Entretanto, alguns estudiosos do desenvolvimento na era contemporânea estabeleçam algumas vias de explicação e alcance do centro do capitalismo, consoante particularidades e características próprias de cada nação. Portanto, o horizonte programático é o desenvolvimento dessas regiões que não se encontram no clube dos países ricos, todavia este processo deve guardar a pluralidade contida em cada país e a partir dessas formas, construir o modelo necessário para o desenvolvimento socioeconômico correspondente aos pressupostos eleitos para o alcance do bem-estar da sociedade. Dentro dessas premissas, Amartya Sen³ propõe que o desenvolvimento pode ser um processo de expansão das liberdades reais individuais e, que não está restrito ao crescimento econômico, entretanto este configura-se como estrada para o alcance gradual desse estágio, onde muitas variáveis são contidas dentro da categoria crescimento e estão interligadas a eficácia, tais como: direitos civis, di-

²Nascido em Triesch, na Morávia, província austríaca hoje pertencente à Tchecoslováquia, Schumpeter foi o único filho do fabricante de tecidos Alois Schumpeter. Ingressou na Faculdade de Direito da Universidade de Viena, graduando-se em 1906. Nessa época, as universidades imperiais incluíam no estudo de Direito cursos e exames complementares de economia e ciência política. Aluno aplicado, Schumpeter dedicou-se ao estudo da ciência econômica, sem, entretanto, descurar-se do Direito. (SCHUMPETER, 1997)

³ Ver, Desenvolvimento como liberdade.

reitos humanos, disposições sociais, assistência social, acesso as oportunidades, cultura e religião. Essa análise defronta-se com outras alegações e estudos seminais, dos quais cabe chamar ao debate Giovanni Arrighi⁴, para apresentar questões relevantes para a análise aqui construída, estas por sua vez são indutoras de discussões que este texto na busca esgotar. Segundo Arrighi (1997) ondas longas são primordialmente um reflexo temporal dos processos competitivos da economia capitalista mundial. Baseando-se livremente em Schumpeter, supôs que a intensidade da competição na economia capitalista varia no tempo, de acordo com o equilíbrio sempre mutável entre as forças do costume e as forças da inovação. Como todos os sistemas sociais anteriores, o capitalismo se assenta em um certo tipo de ordem costumeira, na qual os atores políticos, econômicos e sociais se desenvolvem e se comportam de acordo com as regras e normas que asseguram a continuidade do “fluxo circular da vida econômica”. E, reforçando tal argumentação estabelece o desenvolvimento em três andares, onde o andar superior é compreendido pelas ondas longas e o costume de inovação, considerando os aspectos regionais e sistêmicos mundiais. No andar intermediário, cabe destacar a estratificação da economia mundial e as relações de interesse com a semiperiferia, cuja reconfiguração denota a ilusão do desenvolvimento e uma reconceituação da semiperiferia do capitalismo. Por último, não menos importante o andar inferior, caracterizado pelas ondas curtas, onde as nações recebem resultados que no máximo recuperam seus custos a longo prazo, no que diz respeito a divisão internacional do trabalho e, por fim tomam a posição de periferia no mundo capitalista.

3. Progresso Técnico e Crescimento Econômico

Segundo Pereira (2014) o progresso é uma ideia e uma aspiração do século XVIII; o desenvolvimento, uma ideia e um projeto do século XX que continua no século XXI. Na época do Iluminismo, os filósofos perceberam que o ideal da razão prevalecendo sobre a tradição e a religião era algo que tinha deixado de ser utópico e poderia ser alcançado; no século XIX, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia fortaleceu a ideia de progresso, que Auguste Comte definiu como a regra fundamental da sociedade. Os liberais o entenderam como a realização da liberdade individual, ao passo que os intelectuais e trabalhadores socialistas, clamando por progresso ou emancipação, o identificavam com democracia e socialismo.

Progresso e desenvolvimento são conceitos modernos, datam da Revolução Capitalista. O progresso é um conceito do Iluminismo do século XVIII, quando a França e a Inglaterra estavam envolvidas em sua Revolução Capitalista; o desenvolvimento, um conceito do pós-Segunda Guerra Mundial (PEREIRA, 2014, p.35)

Para Castro e Carvalho (2008) se capital já é um conceito de definição complexa, progresso técnico é de incorporação ainda mais difícil. Sua medida mais óbvia seria feita através de seu resultado sobre a eficiência dos fatores: para uma mesma quantidade de fatores (mesmo assumindo que se pudesse concretizar a miragem representada pelo *capital*), métodos de produção mais avançados tecnologicamente deveriam permitir obter um produto final maior. Explica Oreiro (1999) desde o trabalho seminal de Solow (1957), os eco-

⁴ Ver. Ilusão do desenvolvimento

⁵ Essas três posições são definidas não apenas em termos quantitativos (isto é, como uma posição superior, inferior e intermediária na escala de riqueza), mas qualitativamente também (como capacidades relacionais de se apropriar dos benefícios da divisão mundial do trabalho). Elas se comparam aos conceitos de riqueza “oligárquica” e “democrática”, introduzidos pela primeira vez por Harrod (1958). (ARRIGHI, p.215)

nomistas do *mainstream* têm visto o progresso tecnológico como o motor fundamental do crescimento econômico de longo prazo. De fato, nos modelos neoclássicos de crescimento do tipo Solow-Swan⁶, o crescimento contínuo da renda *per capita* só pode ser explicado pela contínua melhoria no “estado das artes”. A acumulação de capital físico é vista como sendo incapaz de produzir um aumento permanente da renda per capita. Isso porque, devido a hipótese de rendimentos marginais decrescentes sobre o fator capital, à medida que o estoque de capital per capita aumenta, a renda per capita deverá aumentar a taxas decrescentes, de forma que, após um certo ponto, novos acréscimos no estoque de capital per capita não irão produzir novos acréscimos na renda per capita. Sendo assim, apenas um “deslocamento” da função de produção, deslocamento esse produzido pelo progresso tecnológico, poderá produzir um aumento contínuo da renda per capita.

Em sua obra fundadora, publicada em 1776, Adam Smith já explicava o progresso econômico pelas possibilidades de aumento de produtividade que a ampliação de mercados abria ao permitir a especialização e simplificação das funções produtivas. Essa especialização, por sua vez, permitiria a melhoria da eficiência produtiva não apenas de forma direta, através do aprendizado pela experiência do trabalhador, mas também indiretamente, já que a simplificação de tarefas era o primeiro passo na direção da mecanização da função, substituindo a mão do trabalhador pela máquina (CASTRO e CARVALHO, 1999, p.01, grifo nosso)

Escreve Pereira (2004) a história da humanidade desde a Revolução Capitalista tem sido a história dessa construção social complexa e conflituosa, mas racional. Racional, em primeiro lugar, porque, desde sua primeira manifestação (capitalismo mercantilista), os agentes sociais buscaram

os meios apropriados para atingir seus objetivos em termos de valor, uma vez que identificavam o lucro como o objetivo da atividade econômica e a acumulação de capital com incorporação do progresso técnico⁷ como o meio adequado para alcançá-lo; e, em segundo lugar, porque também envolveu uma burocratização em termos weberianos, começando pela organização do Estado e continuando com as empresas e as organizações sem fins lucrativos, com vistas a aumentar sua eficácia e eficiência administrativas. Nessa perspectiva apresenta-nos Castro e Carvalho (2008) que estudos sobre a natureza e o impacto do progresso técnico e suas perspectivas para o futuro foram muito mais férteis no âmbito setorial – em que medidas mais adequadas, seja do estoque de capital, seja das dimensões relevantes da tecnologia, podem ser identificadas – do que no âmbito macroeconômico, em que o apelo a noções agregadas de capital é inevitável. A variedade de formas, veículos, métodos de introdução e impactos sobre a produção e sobre outras variáveis sociais e econômicas só pode ser incorporada adequadamente através do estudo de manifestações mais concretas do fenômeno.

⁶ O estado de um sistema em um momento particular do tempo é dado pelo conjunto de variáveis de nível ou de estoque relevantes, as quais definem os fluxos que o sistema extrai ou devolve ao meio ambiente em que se localiza. O estoque de peixes em um reservatório, por exemplo, define o volume de pesca capaz de ser efetuado de modo a não levar o fluxo de nascimentos a cair abaixo do fluxo de capturas, o que levaria a população, e assim a capacidade de regeneração do sistema, a diminuir (BUENO, 2010, p.291)

⁷ Ainda na tradição neoclássica, o progresso técnico é discutido mais proficuamente ao nível das empresas. Dessa forma, grande parte da teoria, nos anos 1960 e 1970, influenciada basicamente por Hicks, e mais tarde por Hayami e Ruttan, tratou o progresso técnico como induzido por mudanças no preço dos fatores, descrevendo assim uma fronteira de possibilidades tecnológicas, que explicaria basicamente a sua direção (CASTRO e CARRVALHO, 1999, p.30)

4. A Experiência do Crescimento Econômico dos Estados Brasileiros e as Barreiras ao Desenvolvimento Econômico

A utilização dos indicadores em termos per capita é justificada porque em termos de desenvolvimento econômico é o que melhor expressa a “qualidade de vida”. Os economistas sempre se preocuparam com a problemática do crescimento econômico. Na década de 1950, Robert Solow apresentou o seu ponto de vista sobre o assunto. Solow mostrou no longo prazo as taxas de crescimentos de países com condições diferentes diferem uma da outra. Solow mostrou que três fatores afetam a renda e, portanto, a taxa de crescimento de uma determinada economia: a poupança ou investimento, o crescimento populacional e a tecnologia⁸. O investimento deduzida a depreciação determinam o estoque de capital que é essencial para a acumulação. A população associado a depreciação se tornam redutoras do estoque de capital, portanto, reduzindo a renda de uma determinada economia. No momento em que o estoque de capital – impulsionado pela poupança – se iguala a depreciação do mesmo, atinge-se o *steady-state*⁹ ou estado estacionário. Para se sair deste estado só a tecnologia da qual a economia dependerá a taxa de crescimento.

Alguns fatos do crescimento e desenvolvimento

econômico serão confrontados neste trabalho. Analisaremos neste a renda real e a renda real per capita dos Estados do Brasil, excluindo o Distrito Federal e o Estado de Tocantins por algumas defasagens temporais.

1. Existe uma variação entre as rendas das diferentes economias. E os países mais pobres têm rendas per capita inferiores a 5% da renda dos países mais ricos.

Figura 1- PIB real per capita: Estados por regiões

Estados por Região		PIB real per capita (1000)	
		1985	2010
Centro-Oeste	GO	8,91	16,25
	MS	9,84	17,77
	MT	7,12	19,64
Nordeste	AL	5,88	7,87
	BA	5,13	11,01
	CE	4,99	9,22
	MA	3,82	6,89
	PB	4,74	8,48
	PE	5,69	10,82
	PI	3,79	7,07
	RN	4,39	10,21
	SE	8,28	11,57
Norte	AC	9,22	11,57
	AM	7,31	17,17
	AP	10,55	12,36
	PA	7,27	10,26
	RO	9,87	15,10
	RR	12,08	14,05
Sudeste	ES	14,61	23,38
	MG	12,34	17,93
	RJ	21,47	25,46
	SP	24,62	30,24
Sul	PR	10,93	20,81
	RS	15,10	23,61
	SC	16,90	24,40

Elaboração: Autor

Fonte: Dados do IBGE

⁸ Para Solow, este fator era determinado exogenamente.

⁹ A economia entrou em equilíbrio entre estoque de capital e crescimento da mão-de-obra. Ou, $\Delta k = 0$ então $sf(k, 1) = (n+d)k$.

Constata-se substanciais variações nas rendas per capitas dos Estados no período que vai de 1985 a 2010. Na divisão por regiões, a sudeste era a mais rica em 1985, possuindo uma renda média de 18,26, seguida da região Sul com 14,30, Norte 9,38 S, Centro-Oeste 8,62 e por último a região Nordeste com 5,19. 25 anos depois, o cenário não muda muito, o Sudeste continua liderando como a região mais rica do país com uma renda per capita média de 24,25, em seguida a região Sul com 22,94, a região Centro-Oeste ultrapassa a região Norte com 17,89, ficando esta última com a renda per capita de 13,42 e em última ainda a região Nordeste com uma renda média de 9,24.

O maior PIB¹⁰ per capita da região Sudeste em 1985 era pelo menos três vezes maior do que o PIB per capita dos Estados da região Nordeste e essa relação permanece constante em 2010, com o Nordeste continuando a ser a região mais pobre do país. Como mostra a tabela abaixo, em 1985, o Estado do Piauí tinha o menor PIB per capita, mudando a situação 25 anos de ficando com o segundo menor PIB do país, superando o Estado Maranhão. Demonstrando assim que as rendas não se mantêm constantes ao longo do tempo e que estados pobres não ficam na mesma situação para sempre apesar do Piauí ter uma taxa de variação do seu PIB na casa dos 87%. Mais que São Paulo com uma variação de 23%.

Um dos fatos que mais chama a atenção ao serem estudadas as diferenças nos níveis de renda per capita entre os diversos estados do Brasil é a magnitude das mesmas. Uma simples inspeção dos dados revela que a renda per capita dos estados mais ricos pode ser 20 ou 25 vezes maior que a renda per capita dos países mais pobres. No entanto, um ponto que tem escapado à atenção da maior parte dos estudiosos sobre o crescimento econômico é que a existência de um gap de renda per capita entre os estados ricos e pobres é um fenômeno relativamente não recente no Brasil.

Figura 2 - Taxa de variação do PIB Percentual de 1985 e 2010

Estados	PIB per capita de 1985 por ordem Ascendente	PIB per capita de 2010 por ordem Ascendente	Estados	Estados e Taxa de Variação % do PIB 1985 e 2010
Piauí	3,79	6,89	Maranhão	GO 82%
Maranhão	3,82	7,07	Piauí	MS 81%
Rio Grande do Norte	4,39	7,87	Alagoas	MT 176%
Paraíba	4,74	8,48	Paraíba	AL 34%
Ceará	4,99	9,22	Ceará	BA 114%
Bahia	5,13	10,21	Rio Grande do Norte	CE 85%
Pernambuco	5,69	10,26	Pará	MA 80%
Alagoas	5,88	10,82	Pernambuco	PB 79%
Mato Grosso	7,12	11,01	Bahia	PE 90%
Pará	7,27	11,57	Acre	PI 87%
Amazonas	7,31	11,57	Sergipe	RN 132%
Sergipe	8,28	12,36	Amapá	SE 40%
Goiás	8,91	14,05	Roraima	AC 26%
Acre	9,22	15,10	Rondônia	AM 135%
Mato Grosso do Sul	9,84	16,25	Goiás	AP 17%
Rondônia	9,87	17,17	Amazonas	PA 41%
Amapá	10,55	17,77	Mato Grosso do Sul	RO 53%
Paraná	10,93	17,93	Minas Gerais	RR 16%
Roraima	12,08	19,64	Mato Grosso	ES 60%
Minas Gerais	12,34	20,81	Paraná	MG 45%
Espírito Santo	14,61	23,38	Espírito Santo	RJ 19%
Rio Grande do Sul	15,10	23,61	Rio Grande do Sul	SP 23%
Santa Catarina	16,90	24,40	Santa Catarina	PR 90%
Rio de Janeiro	21,47	25,46	Rio de Janeiro	RS 56%
São Paulo	24,62	30,24	São Paulo	SC 44%

Elaboração: Autor

¹⁰ De fato, o gap de renda per capita entre os estados ricos do Brasil e os estados pobres tem aumentado continuamente ao longo dos últimos anos. Isso mostra que as divergências crescentes nos níveis de renda per capita entre os estados ricos e os estados pobres tem se desenvolvido a partir de uma situação inicial na qual o referido gap era praticamente menor.

Essas variações do PIB per capita dos Estados indicam apenas mudanças percentuais de um ponto no tempo em relação ao outro ponto no tempo, isto é, 1985 e 2010. A tabela abaixo, mostra as taxas médias anuais de crescimento dos Estados e a previsão de duplicação do PIB.

Não se vê nos dados sobre o PIB per capita dos Estados brasileiros do período que vai de 1985 a 2010, uma homogeneidade nas taxas de crescimentos nem nas taxas de variação do PIB. As taxas de crescimento variam muito entre os Estados. São Paulo que é o Estado mais rico¹¹ do país com o PIB per capita na casa dos 30,24 em 2010 crescia apenas a 1% ao ano em média de 1985 a 2010. Enquanto Mato Grosso, um Estado semi-pobre, com o PIB per capita de 19,64 crescendo a uma taxa de 4% ao ano. Nesse ritmo de crescimento do seu PIB levaria apenas 7 anos para dobrar o seu PIB.

Estes fatos demonstram que a renda per capita realmente variam muito entre diversas economias e que muitas das vezes a renda dos países ricos podem ser muito superior à dos países pobres. Demonstram ainda que as taxas de crescimento variam de uma economia a outra e de uma época a outra e que uma economia com o menor PIB em 1985 como a do Piauí pode dar alguns passos para a melhora apesar de pequena a variação do PIB¹².

Figura 3 - Taxa anual média de crescimento e anos necessários para duplicar o PIB per capita

PIB per capita de 2010 (1000 em R\$)	Estados Ricos	Taxa média anual de Crescimento 1985-2010 (%)	Anos Necessários para duplicar o PIB per capita
30,24	São Paulo	1%	36,61163
25,46	Rio de Janeiro	1%	44,17068
24,40	Santa Catarina	1%	20,47834
23,61	Rio Grande do Sul	2%	16,84783
23,38	Espírito Santo	2%	15,99954
	Estados semi-ricos		
20,81	Paraná	3%	11,68165
19,64	Mato Grosso	4%	7,411156
17,93	Minas Gerais	1%	20,12592
17,77	Mato Grosso do Sul	2%	12,74222
17,17	Amazonas	3%	8,805802
16,25	Goiás	2%	12,52748
	Estados semi-pobres		
15,10	Rondônia	2%	17,68365
14,05	Roraima	1%	49,64088
12,36	Amapá	1%	47,62292
11,57	Sergipe	1%	22,44493
11,57	Acre	1%	33,11091
11,01	Bahia	3%	9,868867
10,82	Pernambuco	3%	11,72111
10,26	Pará	1%	21,84288
10,21	Rio Grande do Norte	3%	8,921736
	Estados Pobres		
9,22	Ceará	2%	12,25851
8,48	Paraíba	2%	12,93009
7,87	Alagoas	1%	25,75706
7,07	Piauí	2%	12,0536
6,89	Maranhão	2%	12,79001

¹¹ Dividimos os Estados em Ricos, semi-ricos, semi-pobres e pobres. Esta divisão leva em conta a renda real per capita de cada Estado e não as suas taxas de crescimento anuais.

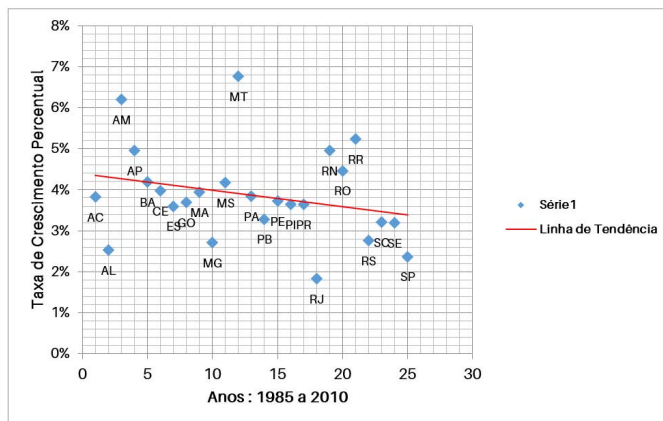
¹² Até 1985 não há dados para todos os anos. Cálculo das taxas de crescimento real: (1). Para 1939-1985: crescimento do PIB a preços correntes por UF, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. Obs.: neste período, os dados referentes aos territórios de Rondônia e Roraima e ao estado do Acre estão incluídos no estado do Amazonas e o território do Amapá está incluído no Pará. Para detalhes sobre os dados do PIB a preços correntes, ver série "PIB Estadual a preços correntes (R\$ mil)". (2). Para 1986-1995: índice de volume do valor adicionado por UF elaborado pelo IBGE (Contas Regionais 2004, em: http://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionalis/Referencia1985/1985_a_2004/Unidades_da_Federacao/); (3). De 1996 em diante: série encadeada de volume do PIB por UF elaborada pelo IBGE (Sistema de Contas Regionais 2010, em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_serie_xls.zip.shtm). Obs.: As estimativas do PIB total não são consistentes com o PIB por atividades. O problema se deve à utilização de conceitos distintos: o PIB refere-se a preços de mercado e as atividades a preços básicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

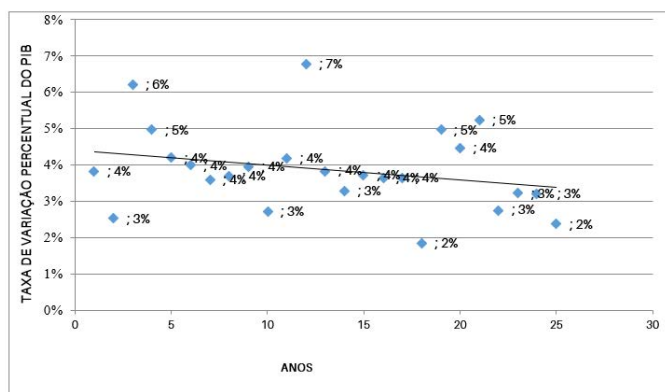
Como explicar as altas taxas de crescimento econômico dos estados pobres e, o subdesenvolvimento quando confrontado com a realidade? Os dados explicam boa parte da realidade, mas não a totalizam. Portanto, entender a teoria e experimentá-la produz condições reais para entendermos o nível elevado das taxas de crescimento dos estados pobres e as divergências do padrão de desenvolvimento destes quando comparados aos estados mais ricos da federação. Segundo Jones (2015) uma hipótese aventada por historiadores econômicos, como Aleksander Gerschenkron (1952) e Moses Abramovitz (1986), é que, pelo menos em certas circunstâncias, os países “atrasados” tenderiam a crescer mais rápido que os países ricos, a fim de fechar o hiato entre os dois grupos. Esse fenômeno de aproximação (catch up) é denominado de convergência.

No caso da análise do processo de crescimento econômico dos estados brasileiros, infere-se que os estados semi-pobres e pobres crescem em taxas maiores por estarem atrasados em relação aos estados ricos, e visam diminuir o gap entre os estados que possuem maior nível de acumulação de riqueza e consequentemente maior grau de desenvolvimento.

Gráfico 1- Taxa de crescimento percentual dos estados brasileiros.



O gráfico 1, demonstra que os estados mais pobres cresceram a uma taxa maior quando comparados aos estados ricos, e que há uma forte relação negativa entre as duas variáveis: estados como São Paulo e Rio de Janeiro que eram inicialmente ricos em 1985, cresceram mais devagar, ao passo que outros, como Mato Grosso e Rio Grande do Norte, que eram relativamente pobres, cresceram a uma maior velocidade. A hipótese trivial da convergência parece esboçar uma explicação para as diferenças nas taxas de crescimento. Todavia, é sabido que os estados ricos em geral têm altos níveis de tecnologia e produção industrial, ao passo que os pobres tendem a apresentar níveis baixos. Os estados ricos não só têm altos níveis de capital físico e humano, mas também conseguem usar esses recursos de maneira muito mais produtiva.



As variações percentuais de taxas de crescimento dos estados apontam, conforme gráfico 2, e Jones (2015) que se a economia de um estado é inicialmente uma razão do capital e da tecnologia, que estão abaixo do steady state, a razão de capital e tecnologia aumentará gradualmente ao longo do tempo. Devido ao aumento do montante de investimento feito que será superior ao necessário para manter constante esta razão. Este ciclo de investimento se dará até o ponto em que a economia entra no steady state e cresce ao longo de uma trajetória de crescimento equilibrado. Logo, entende-se por qual motivo os estados mais ricos crescem de forma mais lenta, pois estes estão no ponto de acumulação da qual boa parte de capital humano e físico estão empregados no processo de produção e agregação de valor, dessa forma qualquer quantum de investimento inserido não mudará a velocidade do crescimento. Assim é congruente afirmar que o crescimento econômico apresenta distintas variáveis a serem analisadas, a fim de que possa se determinar o desenvolvimento de uma região. O que fora salientado nesse texto é que existem padrões de crescimento que levam ao desenvolvimento, desde que este seja sustentado, pois o crescimento em termos absolutos representa um certo padrão de avanço rumo ao modelo de riqueza dos estados ricos, todavia quando comparado com os estados que formam o núcleo duro de riqueza do

país, percebe-se que ainda há um hiato mui grande tanto no fator tecnologia quanto no processo de industrialização e qualificação do capital humano.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos, - Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. - (Coleção Zero à esquerda)
- BUENO, N.P. **O modelo de Solow-Swan na linguagem de dinâmica de sistemas**: uma aplicação para o Brasil. Nova Economia. Belo Horizonte, 2010.
- CASTRO, A.C; CARVALHO, F.J.C.De: **Progresso técnico e economia**. REVISTA USP, São Paulo, n.76, p.26-33, dezembro/fevereiro 2007-2008.
- DEÁK, C: **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80**. 1999.
- HUNT, D: **A herança teórica**. Economic Theories of Development: na analysis of competing paradigms. Londres, Harvest Wheatsheat, 1989.
- OREIRO, J.L: **Progresso tecnológico, crescimento econômico e as diferenças internacionais nas taxas de crescimento da renda per capita**. Uma crítica aos modelos neoclássicos de crescimento. Economia e Sociedade, Campinas (12):41-67; jun.1999.
- PEREIRA, L.C.B: **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. LUA Nova, São Paulo, 93:33-60, 2014.
- SANTOS, M: **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.T.Rego Viana.- 2.ed.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- SCHUMPETER, J.A: **Teoria do desenvolvimento econômico**. Editora Nova Cultural, 1997.

Autores:

¹ Andressa de Almeida Chaves

² Matheus Pereira Farias

³ Victor Gomes Teixeira

¹ Acadêmica de Ciências Econômicas na Universidade Federal do Maranhão

² Acadêmico de Ciências Econômicas na Universidade Federal do Maranhão

³ Acadêmico de Ciências Econômicas na Universidade Federal do Maranhão

IDH-M e Atividade Industrial: Uma Análise dos Municípios de Porto Franco e Miranda do Norte

O objetivo deste trabalho foi comparar o impacto da atividade industrial em Porto Franco e Miranda do Norte relacionando a composição do IDH e da atividade produtiva destes municípios em 2010[...]

O objetivo deste trabalho foi comparar o impacto da atividade industrial em Porto Franco e Miranda do Norte relacionando a composição do IDH e da atividade produtiva destes municípios em 2010, e avaliar o peso da Indústria no PIB municipal no mesmo ano, levando em consideração as diferenças entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico. Ou seja, buscou-se avaliar como a indústria impacta os indicadores de desenvolvimento humano. Constatou-se que mesmo com um maior peso na indústria, Porto Franco apresentou IDH menor, em relação a Miranda do Norte.

Palavras-chave: indústria; desenvolvimento; setor de atividade; Desenvolvimento humano; municípios maranhenses.

1. INTRODUÇÃO

Em 1999 Amartya Sen publica “Desenvolvimento como Liberdade” contribuindo para a melhor compreensão do que é pobreza e falta de bem-estar ao explicitar o papel da liberdade como um fator ponderador na busca pela dignidade humana além de desvincular desenvolvimento humano e crescimento econômico. O crescimento econômico pode ser medido através da variação do PIB, entretanto as contribuições de Sen nos apontam que variáveis econômicas não trazem, na sua essência, desenvolvimento. Como afirma Viner: “O desenvolvimento não é consequência da industrialização, e sim o contrário. Embora países industrializados possuam melhores rendas per capita”. (VINER, 1951, p.184). Uma elevada atividade industrial pode nos induzir a uma associação positiva com o desenvolvimento econômico. A profundidade do debate sobre desenvolvimento está em verificar se o setor industrial pode ser considerado como força motriz do desenvolvimento, ou um reflexo de uma prosperidade geral, que seria irradiada para este setor.

O objetivo deste trabalho é comparar o impacto da atividade industrial nos municípios maranhenses relacionando a composição do IDH e da atividade produtiva destes municípios em 2010, avaliar o peso da Indústria no PIB municipal no ano de 2010, levando em consideração as diferenças entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico.

Sauer (2000) buscando estudar a influência dos setores econômicos no desenvolvimento humano dos municípios brasileiros, concluiu que de 5.507 municípios, os municípios considerados industriais obtiveram os IDH's mais elevados quando comparados com os municípios classificados como Serviços e classificados como Agropecu-

ários. Signor (2011), avaliando a influências dos setores de atividade no desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, encontrou o melhor desempenho naqueles municípios classificados como Industriais.

2. ASPECTOS METOLÓGICOS

Os municípios estudados foram selecionados devido suas proximidades demográficas e econômicas. Miranda do Norte com população de 24.331 habitantes e PIB R\$ 219.999,00 a preços correntes, e Porto Franco com População de 21.506 habitantes e PIB R\$ 224.762,00 a preços correntes. Os dois municípios caracterizam-se por ter a indústria como a atividade de maior peso para a composição do seus respectivos PIB.

Para medida de desenvolvimento foram utilizados os parâmetros do IDH_M obtidos no PNUD (2010). Foi avaliado o índice de cada município e sua composição, levando em consideração o aspecto que mais agregou valor para a composição da média.

Em se tratando de atividade econômica foi utilizado o PIB dos municípios, calculado numa parceria IBGE/IMESC (2010). Avaliou-se as diferenças de IDH levando em consideração o tipo de atividade produtiva em cada município e a distribuição dos empregos por setor (Serviços, Indústria e Agropecuária).

Buscou-se relacionar atividade produtiva e a capacidade de influência na qualidade de vida das pessoas alterando sua educação e saúde. Por fim na seção “Discussão dos Dados”, avaliou-se as variáveis de emprego e produção buscando uma relação com o IDH de cada município.

3. Socioeconomia maranhense

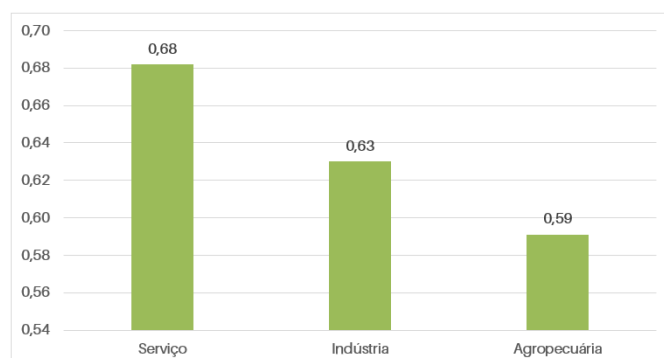
No ano de 2010, o Estado do Maranhão foi classificado com IDH de 0,639 (PNUD). O IDH estadual maranhense apresenta, na dimensão Longevidade, o maior peso diante dos três índices utilizados (Renda, Longevidade e Educação), ocupando a 26ª posição entre os Estados do Brasil, uma colocação derradeira diante do País.

No PIB a participação do Maranhão representou 1,3% do PIB nacional. Com 5.467 indústrias o Maranhão deteve um percentual de 0,9% do total de empresas industriais do Brasil em 2010, de acordo com o IBGE.

3.1 IDH Por Setor Produtivo no Maranhão

Com base em todos os municípios do Maranhão, aqueles com maior valor adicionado na atividade de Serviços⁴ obtiveram a maior média de IDH, seguidos dos municípios com o maior valor adicionado na atividade Industrial⁵ e, com menor IDH os municípios classificados na categoria Agricultura⁶.

Gráfico 1. Média do IDH por setor produtivo no Maranhão*



Fonte: Atlas PNUD

* Para se atribuir à média, foram utilizados o IDHM por município (ATLAS Pnud) combinando com os dados do PIB por município (IBGE). A partir dessa combinação observou-se onde os municípios tinham maior valor agregado no PIB, por sua vez foi possível identificar o IDHm desses municípios e assim chegar a um resultado para todo o estado

⁴ Balsas, Caxias, Imperatriz, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Santa Inês, São Luís

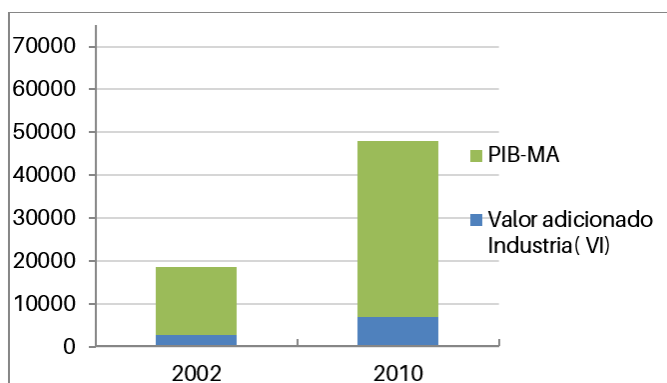
⁵ Bacabeira, Estreito, Governador Edison Lobão, Igarapé do Meio, Miranda do Norte, Porto Franco

⁶ Fortaleza dos Nogueiras, Loreto, Riachão, Sambaíba, São Domingos do Azeitão, São Raimundo das Mangabeiras, Tasso Fragoso.

3.2 Peso da Indústria no PIB no Maranhão

Em 2002 o valor adicionado da Indústria representou 17,16% do PIB total do Maranhão, enquanto que no ano de 2010, o valor adicionado passou para 16,7% da indústria no PIB total do Estado, mostrando uma variação negativa entre esses períodos (-0,46 p.p.). Pode-se considerar, nesse período, um processo de desindustrialização no Maranhão, isso pode ser reflexo de uma diminuição da capacidade instalada industrial, mais precisamente uma diminuição da indústria de transformação.

Gráfico 2. Valor adicionado da indústria (VI) no Valor Adicionado Total.



Fonte: IBGE/IMESC

4. IDH e Atividade Industrial nos municípios

A influência da indústria na localidade em que ela se insere é explicada nos conceitos de Perroux, quando este trata dos polos de crescimento descrevendo sobre o crescimento e a expansão da indústria, “[...] o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com

efeitos finais variáveis no conjunto da economia” (PERROUX apud SIMÕES, 1967, p. 164). Assim, no Maranhão, pode-se observar a presença de polos industriais, tais como Porto Franco. É possível observar que há dispersão e pouco dinamismo entre as indústrias maranhenses, que acabam se tornando polos industriais isolados entre si, fugindo do conceito de cadeia e diversificação industrial. Para Hirschman, a indústria possui superioridade como geradora de efeitos em cadeia, “Os efeitos em cadeia retrospectiva têm importância, não só da produção secundária para a primária, como também da terciária retroagindo para ambas – a secundária e a primária” (HIRSCHMAN, 1961, p. 174).

A complexidade econômica, conceito construído por HIDALGO e HAUSMANN, é abordada por Paulo Gala que traz os aspectos da complexidade para o Brasil, aprimorando em alguns aspectos. Assim, aponta que quanto maior a complexidade da produção, maiores são os ganhos de escala, no qual quanto maior é a produtividade marginal dos insumos de produção, portanto, maiores os resultados transferidos das empresas para os demais agentes. Tecidos produtivos complexos (uma atividade produtiva gera conexões com outras atividades produtivas, ampliando assim, a base produtiva de forma mais diversificada) tendem a ser construídos em torno de bens industriais ou do processamento de commodities, sendo estas, bens intermediários do processo produtivo ou bens finais de consumo de baixo valor agregado, tendo que ser processadas para gerar desenvolvimento.

Para os estruturalistas, tais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o próprio Paulo Gala, a diversificação e não ubiquidade caracterizam uma parte do conceito de complexidade. Estes ressaltam que os países que avançaram economicamente nas últimas décadas possuem estrutura industrial diversificada, voltada para atividades econômicas intensivas em pro-

gresso técnico. Consideram, assim, que uma explicação para a redução da renda per capita dos países latino-americanos em relação aos países mais avançados encontra-se na estrutura produtiva, em que prevalecem setores intensivos em recursos naturais e baixa intensidade inovativa.

Porto Franco (MA), possui uma indústria de base e extrativa, mantém um pátio multimodal que consegue gerar uma moderada complexidade na produção, diversificando etapas, caracterizada por um polo e cadeia industrial do setor de mineração com capital intensivo e valor agregado moderado, sendo esses fatores determinantes para que o setor industrial tenha a participação mais relevante no valor agregado do PIB. Todavia, a produção industrial dominante é o extrativismo mineral que se trata de commodities e há pouca transformação no processo de produção, ou seja, confirmando os pressupostos de que quanto mais complexa e diversa a produção industrial, maior capital empregado, maior valor agregado será refletido no PIB.

De acordo com dados do IBGE, tendo como base comparativa os municípios de Porto Franco e Miranda do Norte, se destacam pela indústria de transformação e bens de capital (indústria metal-mecânica), com capital intensivo e maior valor agregado na produção. Constatou-se que Porto Franco possui renda per capita de R\$ 497,56 e IDHM de 0,684 com um Valor Acrescentado Bruto (VAB) industrial de R\$ 76.154,00, sendo este resultado da diferença entre o valor da produção e valor do consumo intermediário, além disso, maior ocupação na indústria extrativista.

Miranda do Norte apresentou renda per capita de R\$ 257,4 e IDHM de 0,629, com maior ocupação na indústria de transformação (8,93% do total empregado nos setores de atividade) quando comparado à Porto Franco (5,26%).

De acordo com o ATLAS Brasil:

[...] na sua formulação clássica, o IDH é composto por três indicadores, que representam a oportunidade de uma sociedade de ter vidas longas e saudáveis, de ter acesso a conhecimento, e de ter comando sobre os recursos de forma a garantir um padrão de vida digno. Por meio das duas primeiras dimensões, pretende-se avaliar a realização do bem-estar mediante a adoção de um estilo de vida resultante de escolhas livres e informadas, a partir das habilidades e conhecimentos acumulados. Já o comando sobre recursos indica se esse processo se deu livre de privações das necessidades básicas, como as de água, alimento e moradia" (ATLAS, 2010)

4.1 Municípios que possuem como principal atividade o setor da Indústria e suas diferenças socioeconômicas.

Porto Franco apresentou melhor desempenho no IDH e possui o setor industrial com o maior peso no valor agregado da economia, assim como Miranda do Norte que também tem o seu maior valor adicionado na indústria. Em 2010 o município de Miranda do Norte tinha um valor adicionado na indústria 33% maior do que em Porto Franco, entretanto a renda deste último é 15% maior do que Miranda do Norte (segundo o IBGE). Essa elevada renda em Porto Franco é reflexo de uma cadeia de atividades econômicas existentes no município, que começam desde o setor agropecuário e vão até o setor de serviços, no mesmo período.

Tabela 1. IDH dos municípios de Porto Franco e Miranda do Norte

Municípios	IDHM 2010	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Porto Franco	68,40%	66,40%	79,60%	60,60%
Miranda do Norte	61,00%	55,00%	75,10%	55,00%

Fonte: Atlas Brasil 2010

Os municípios avaliados apresentaram um Índice de Desenvolvimento Humano considerado médio (situado entre 0,600 e 0,699). Apenas Porto Franco mostrou-se acima da média para o Estado do Maranhão que corresponde a 0,639. No entanto, os dois municípios ficaram abaixo da média do País (0,727). Mediante os três índices utilizados para o cálculo da média do IDH a dimensão Longevidade é o índice que mais contribui para a média nacional (0,816), o que se repete na média dos índices tanto para o Estado do Maranhão, quanto para os dois municípios avaliados em questão. No quesito renda, Porto Franco mostrou-se com um índice superior ao índice apresentado pelo município Miranda do Norte. Com uma pontuação de 0,550 na categoria Renda e 0,550 na categoria educação, Miranda do Norte apresentou valores abaixo da média (0,600 e 0,699).

De acordo com dados do Atlas Brasil, a renda maior em Porto Franco pode ser explicada pelo contingente empregado nos setores produtivos (Tabela 2), onde em Miranda do Norte apenas nos setores da agropecuária e comércio (27% e 18%, respectivamente) é maior do que em Porto Franco (23% e 14%).

Tabela. 2 – Porcentagem (%) de ocupados por setor produtivo

Sector	Porto Franco	Miranda do Norte
Agropecuário	23,28%	27,23%
Extrativo Mineral	0,11%	0,05%
Indústria de Transformação	5,26%	3,91%
SIUP	2,06%	0,90%
Construção	13,44%	14,86%
Comércio	14,33%	18,27%
Serviços	37,22%	30,75%

Fonte: Atlas Brasil 2010

Segundo os dados do CENSO 2010, na classificação das ocupações por grande setor de atividade, Miranda do Norte obteve maiores pontos percentuais que Porto Franco nas categorias Agropecuária, Construção Civil e Comércio. Levando em consi-

deração as atividades industriais, apenas a atividade de Construção Civil foi superior a Porto Franco. Os dois municípios apresentaram um maior percentual de mão de obra alocada na atividade Serviços, no entanto a atividade que mais proporcionou valor adicionado foi a Indústria nos dois locais. De acordo com o IBGE, em 2010 o valor adicionado bruto da Indústria em Miranda do Norte resultou R\$ 114.302,00, e R\$ 76.154,00 no município de Porto Franco, uma diferença aproximada de 33,3%.

A atividade industrial com maior valor adicionado bruto em Porto Franco corresponde a Indústria de Transformação, enquanto no Município Miranda do Norte o maior valor adicionado encontrou-se na atividade “Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação”. Segundo dados da RAIS, a Indústria de transformação gerou 141 empregos em Porto Franco, 65 postos na atividade de Produção de Minerais não Metálicos, 69 postos na atividade Alimentos e Bebidas, já em Miranda do Norte os 44 empregos gerados pela indústria se concentram exclusivamente na indústria mecânica. Essa distribuição corrobora na análise explicitando a diversidade do complexo agroindustrial na cidade de Porto Franco, gerando o que Hirschman chamou de Linkages, que ocorrem quando uma atividade produtiva gera conexão com outra atividade. Essa interação entre os setores agrega vários pontos de conexões sociais gerando uma teia de inter-relações diversificando a produção.

4.2 Tipos de Indústria nos municípios maranhenses

Tendo como base o CENSO dos anos 2000 e 2010, levando em consideração o maior valor agregado

por setor na Indústria do Maranhão, destacam-se os seguintes municípios em que a indústria possui o maior valor agregado: Porto Franco, Igarapé do Meio, Estreito, Governador Edison Lobão, Bacabeira e Miranda do Norte.

Analisando indicadores, como índice de Gini, renda per capita, emprego formal, IDHM, e tipos de indústrias, identifica-se que apesar da indústria ser o setor que possui o maior valor agregado, é caracterizado por ser uma indústria extrativa, de base, transformação, e por fim, e em mínima parcela indústria de bens de consumo e bens de capital. Por serem maioria indústrias de base, com capital não intensivo e pouca formação de valor agregado, não permitem que a Indústria tenha participação tão significativa no PIB do MA, sendo assim, superada pelo setor de Serviços. A falta de complexidade das atividades industriais desses municípios refletem na pouca participação destes no PIB.

Tabela 3 – Classificação da Indústria

Municípios	IDHM	Classificação Indústria	Tipo de Capital	Valor Agregado
Porto Franco	68,40%	Indústria de Base/Transformação	Capital Intensivo	Moderado
		Indústria de Base/Transformação	Capital Intensivo	Moderado
		Extrativa	Capital Intensivo	Baixo
		Extrativa	Capital Intensivo	Baixo
Miranda do Norte	62,90%	Indústria de bens de capital (intermediária)	Capital Intensivo	Alto

Fonte: IBGE

Observa-se ainda que quanto mais complexa a atividade industrial e sua cadeia estrutural, maiores os índices de Renda per capita e IDHM, tendo por exemplo, Porto Franco, Estreito e Miranda do Norte, que possuem em sua formação industrial mais de um tipo de atividade industrial (Metalúrgica, Química, Produção mineral não metálico, Extrativista Mineral, Têxtil, Mecânica), formando uma cadeia produtiva (fases industriais interligadas) ou uma certa complexidade industrial, consequentemente tendo os maiores IDHM observados (0,684, 0,659, 0,629).

5. CONCLUSÃO

Tendo como base a complexidade econômica construída por HIDALGO e HAUSMANN e abordada por Paulo Gala para o contexto brasileiro, utiliza a rede de dados do Atlas da complexidade econômica e sustenta através de dados a conexão entre a complexidade do tecido produtivo do país e seu desenvolvimento econômico. Há também uma conexão entre o aumento de complexidade do tecido produtivo e a obtenção de retornos crescentes de escala, com efeitos na redução da desigualdade, elevação da riqueza e geração de empregos.

Entende-se, portanto, que através dos dados apresentados, tais como, renda per capita, IDHM, o município de Miranda do Norte apesar de caracterizado por sua indústria de transformação e capital intensivo não possui um polo industrial com expressivo valor agregado tal como Porto Franco, que detém um complexo produtivo ou industrial com maior diversificação de etapas, agregando mais de um tipo de indústria para a cadeia produtiva. Com base nos dados apresentados ressalta-se a importância do fator emprego, mesmo apresentado uma atividade de maior valor agregado, Miranda do Norte tem um desempenho no IDH menor quando comparado a Porto Franco. A concentração de um menor valor absoluto de empregos em um setor não foi suficiente para impulsionar uma melhora na qualidade de vida da população alocada naquela cidade. Em Porto Franco, mesmo possuindo uma atividade industrial de menor valor absoluto, emprega uma quantidade maior de pessoas, alocadas em mais de um setor industrial, fator que se mostrou eficaz na melhora dos índices de desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ARRUDA CORONEL, Daniel; DE AZEVEDO, André Filipe Zago; CARVALHO CAMPOS, ANTÔNIO. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política, v. 34, n. 1, 2014.

BELFORT, Rhecylle Mota et al. O Desenvolvimento Do Município De Porto Franco-Ma: A Influência Dos Conglomerados Corporativos Da Cadeia Agroindustrial.

DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista da FAE, v. 5, n. 2, 2002.

GALA, Paulo. Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento regional: principais teorias. Revista Thêma et Scientia-Vol, v. 5, n. 2, p. 9, 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides; SILVA, Raphael de Oliveira. Desconcentração territorial e reestruturação regressiva da indústria no Brasil: padrões e ritmos. 2018.

SABOIA, João; KUBRUSLY, Lucia. Diferenciais regionais e setoriais na indústria brasileira. Economia Aplicada, v. 12, n. 1, p. 125-149, 2008.

SAUER, Leandro et al. A influência dos setores econômicos no Desenvolvimento Humano dos municípios Brasileiros. SEGET-Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Rezende-RJ. Anais.... SEGET, 2007.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras, 2018.

SIGNOR, Diogo; MARIN, Solange Regina. DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E OS SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA: uma análise do Rio Grande do Sul no período de 2000 a 2008. Revista Economia Ensaios, v. 26, n. 1.

VIEIRA, Flávio Vilela; AVELLAR, Ana Paula e VERISSIMO, Michele Polline. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Rev. Econ. Polit. [online]. 2014, vol.34, n.3, pp.485-502.

VINER, Jacob. A economia do desenvolvimento. Revista Brasileira de Economia, v. 5, n. 2, p. 181-225, 1951.

Autores:

¹ Marcelo de Sousa Santos

² Marlana Portilho Rodrigues

¹ Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

² Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

Análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Este artigo tem como objetivo analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão para o período de 2002 a 2014.[...]

Este artigo tem como objetivo analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão para o período de 2002 a 2014. Para tanto, inicia-se com a discussão da crise fiscal dos Estados brasileiros na década de 1980, e a consequente necessidade de reestruturação das contas públicas para as próximas décadas, e finaliza com a análise dos principais indicadores de Capacidade Fiscal do Maranhão, tais como o Índice de Autonomia - IA, Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda - I-CAD, Poupança Corrente, além de variáveis macrofiscais, que podem influenciar a Capacidade Fiscal de qualquer governo estadual, a saber: Endividamento, Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal. Os principais resultados mostram que a Capacidade Fiscal do Estado apresenta dificuldades devido à exigência da União na imposição de pagamentos de dívidas, de caráter continuado, vinculado ao crescimento dos gastos com Pessoal, Custeio e Investimentos, haja vista o volume expressivo de recursos oriundos da Renúncia Fiscal, bem como, da Evasão Fiscal, o que dificulta a realização das políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidade Fiscal, Estado do Maranhão e Endividamento.

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre os anos de 2002 e 2014. Para atingir esse objetivo, adota-se o conceito de Capacidade Governativa, segundo a definição de Monteiro Neto (2014), a qual é definida por um conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros e de recursos políticos e institucionais, ou seja, trata-se das Capacidades Fiscal e Institucional dos Entes subnacionais, respectivamente.

Na oportunidade, será abordada a Capacidade Fiscal, visto a sua importância em compreender a atuação dos governos estaduais quanto à sua capacidade de mudar o nível e o ritmo da atividade econômica e agir sobre ela, bem como orientar o modelo de desenvolvimento vigente — fator relevante para a concretização das políticas públicas as quais são fundamentais para sociedade.

Para tanto, a próxima seção fará um panorama histórico do contexto fiscal do país, tomando como ponto de partida a década de 1980 — marco da deterioração fiscal. A discussão também engloba os mecanismos legais de reordenação das contas públicas, a saber: Renegociação das Dívidas e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Na seção seguinte, será abordada a Capacidade Fiscal do Maranhão para o período de 2002 a 2014, por meio dos indicadores de desempenho, tais como: Índice de Autonomia Fiscal – IA, Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD e Poupança Corrente – PC, além de variáveis macrofiscais, que podem influenciar a Capacidade Fiscal de qualquer governo estadual, a valer: Endividamento, Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal. E, por fim, as considerações finais.

2 Breve histórico sobre a Capacidade Fiscal no Brasil

Na década de 1980, houve a crise do padrão de financiamento do setor público brasileiro, pondo fim à sua capacidade de financiar-se com recursos externos. Paralelamente, houve o processo de internacionalização de empresas multinacionais e do sistema financeiro em âmbito mundial. Isso contribuiu para que os governos nacionais aceitassem a diminuir a autonomia sobre as operações financeiras e produtivas de seus territórios, em favor das grandes empresas, passando a zelar pela manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro as condições para a rentabilidade de seus negócios. (MONTEIRO NETO, 2014)

O enquadramento do Brasil ao novo contexto externo de globalização, de desregulamentação financeira e da pressão em reduzir a atuação do Estado na economia, provocou processos crônicos de inflação, deterioração da Capacidade Fiscal e redução dos meios para financiar o desenvolvimento da economia brasileira. Consequentemente, a crise se estendeu aos governos subnacionais.

Segundo Monteiro Neto (2014), este quadro de dificuldades condicionou as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na Constituição Federal de 1988, objetivando relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais. Com a implementação da CF de 1988, os Estados estiveram em um estágio de reabilitação das políticas de fomento, uma vez que a Carta Magna fortaleceu as finanças dos Entes, consagrando, por sua vez, maior participação da gestão orçamentária, bem como a carga tributária, assentada princi-

palmente no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS (VIERA, 2014). Essa reabilitação das políticas ocorreu por meio do processo de desconcentração das receitas e de atribuições em âmbito regional, no qual Estados e Municípios alcançaram um novo status federativo, em que possibilitaram a instituição de tributos e, por consequência, aumentaram as suas responsabilidades (SOARES JUNIOR, 2016).

Somente, em 1994, com o Plano Real, o processo inflacionário foi contido, porém, acompanhado por profundas reformas institucionais, dentre as quais destaca-se a renegociação das dívidas dos Estados, consubstanciada na Lei N° 9.496/1997, tendo em vista o crescimento expressivo do endividamento dos Estados com a União pós-1994, dívidas essencialmente indexadas à SELIC. (MONTEIRO NETO; GERARDO; SILVA, 2014)

Dentre os fatores que levaram à renegociação de dívidas dos Estados em 1997 estão a elevação dos gastos com funcionalismo e de reajustes salariais, que ocorreram sobretudo em 1994 e 1995; a extinção da alta inflação e a elevação da taxa de juros real, que acabaram expandindo as despesas reais, reduzindo as receitas inflacionárias e propiciando crises de iliquidez dos bancos estaduais, embora tenha havido intervenção do Banco Central por meio das trocas de títulos estaduais por títulos federais, sendo insuficiente para conter o crescimento das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais³. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

Mora (2002) afirma que no início da década de 1990, a dívida estadual cresceu com bastante representatividade em virtude da capitalização dos juros ao principal. Em 1992, as necessidades de financiamento elevaram-se expressivamente atingindo o maior patamar em 1995. Em alguns Esta-

dos, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, comprometeram mais de 35% da Receita Líquida para capitalizar os juros ao principal. Ademais, a relação do estoque da dívida com a Receita Corrente Líquida - RCL⁴, conhecido como indicador de meta fiscal, aumentou vertiginosamente nos anos que antecedem 1996, notadamente, nos Estados que possuíam dívidas atreladas às taxas de juros⁵.

Como consequência desses fatores, o estoque das dívidas ficou acima do considerado ideal, necessitando o comprometimento quase total da receita para capitalizar os juros ao principal, causando desequilíbrio financeiro nos Estados em 1996, o que acabou culminando na renegociação das dívidas em 1997. Assim, a Lei n°9.496/1997 estabeleceu um programa de financiamento que englobasse a grande maioria das pendências financeiras das dívidas assumidas pelos Estados, abrangendo o refinanciamento das dívidas mobiliárias⁶ (títulos), Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO e dívidas orçamentárias contratuais. (MORA, 2002)

À medida que a discussão sobre a necessidade de controle do orçamento público se intensificou no Brasil, impuseram-se mecanismos de ajuste fiscal, que possibilitaram o ordenamento das contas públicas, contribuindo para a estabilização, através da renegociação de dívidas, e mais tarde, pela da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2000 (Lei Complementar n° 101/2000), a qual delineou fortemente medidas de contenção dos gastos públicos.

A LRF foi fundamental para reordenar as finanças públicas estaduais. Primeiro, porque incorporou os tetos de gastos com Pessoal nos três níveis da Federação, ou seja, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Segundo, vedou a realização de operação

³ Além disso, os Estados não cumpriram com os encargos devidos ao Banco Central e aos bancos estaduais pelo carregamento dos títulos estaduais, o que resultou na capitalização integral dos encargos e no crescimento acelerado do estoque da dívida mobiliária. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

⁴ Segundo a STN, no art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

⁵ Em São Paulo, por exemplo, no que se refere à capitalização dos juros ao principal, tendo como referência somente a dívida mobiliária, teve aumento de 0,3 pontos da razão desse indicador, entre 1993 até 1996. (MORA, 2002)

⁶ É importante frisar que, o Maranhão não obteve dívida mobiliária, apenas teve dívida contratual.

de crédito entre um Ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outros, inclusive suas entidades da administração indireta, mesmo que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Com isso, reforçava-se os efeitos das renegociações das dívidas de 1997 a 1999, bem como sinalizava que não seria mais permitido postergar os pagamentos quando chegasse o momento de honrar com os compromissos. (GIAMBIAGI, 2016)

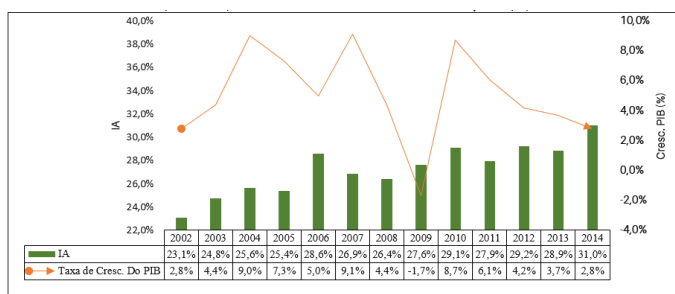
Por fim, as restrições aos Estados se prolongaram ao longo da década de 2000, sendo paulatinamente superadas com a retomada do crescimento da economia brasileira — a partir de 2005. Porém, os Estados mantiveram o quadro de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento de seus territórios, herdado da década anterior, uma vez que não haviam empresas estatais e bancos estaduais de desenvolvimento e não possuíam colaboração estreita do governo federal e dos recursos da União. (VIEIRA, 2014)

3 A Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 a 2014

Na discussão concernente ao federalismo brasileiro, o princípio da autonomia torna-se indispensável no processo de descentralização do poder no sentido de fortalecimento dos Estados. Para que se torne efetivo, é necessária “uma boa dose de descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos Entes subnacionais” (VERGOLINO, 2014, p. 66).

No que se refere a autonomia, Godinho (2017) lembra que a descentralização pretendeu conferir a autonomia aos Entes federativos, incluindo ainda a melhora na prestação dos serviços e realização de obras de forma partilhada e coordenada. No entanto, esse modelo fragmentado “cada um por si” se mostrou ineficaz para a resolução dos problemas dos Entes, em especial, do Maranhão.

Gráfico 1 - Evolução do Índice de Autonomia (à esquerda) e Taxa de Crescimento do PIB (à direita) do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%)

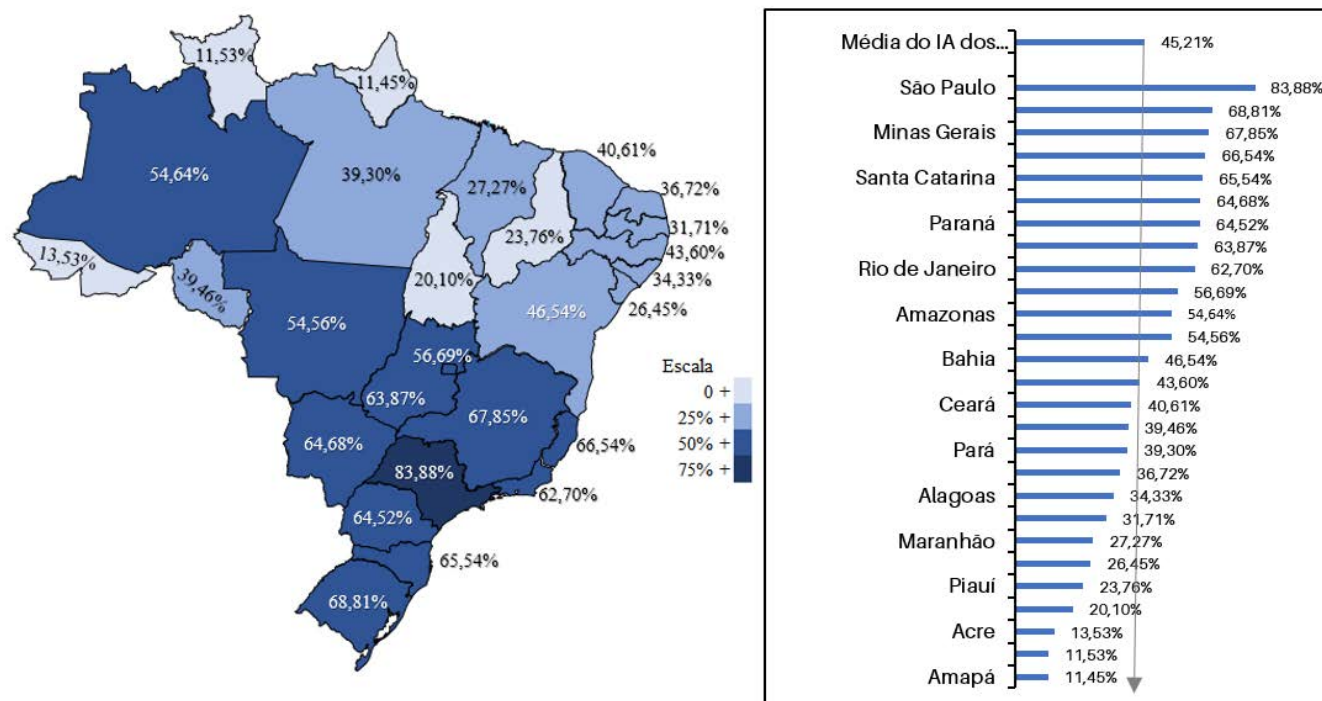


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Elaboração dos autores.

Ao analisarmos o Índice de Autonomia⁷ do Estado do Maranhão, que é um indicador que mensura a dependência de recursos da União, demonstra que o Estado possui alta dependência de transferências correntes, visto que o indicador não conseguiu ultrapassar a marca dos 50% do total que arrecadou em relação ao total de suas outras fontes de financiamento, mesmo em momentos de satisfatório crescimento econômico, como pode ser visto no **Gráfico 1**.

Em termos comparativos com outros Estados, verifica-se que o Maranhão se encontra na 21ª posição no ranking do IA, durante o período entre 2002 e 2014, a média do indicador correspondeu a 27,27%, abaixo da média dos Estados (45,21%), como pode ser visto na **Figura 1**.

Figura 1 - Média do Índice de Autonomia dos Estados brasileiros entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

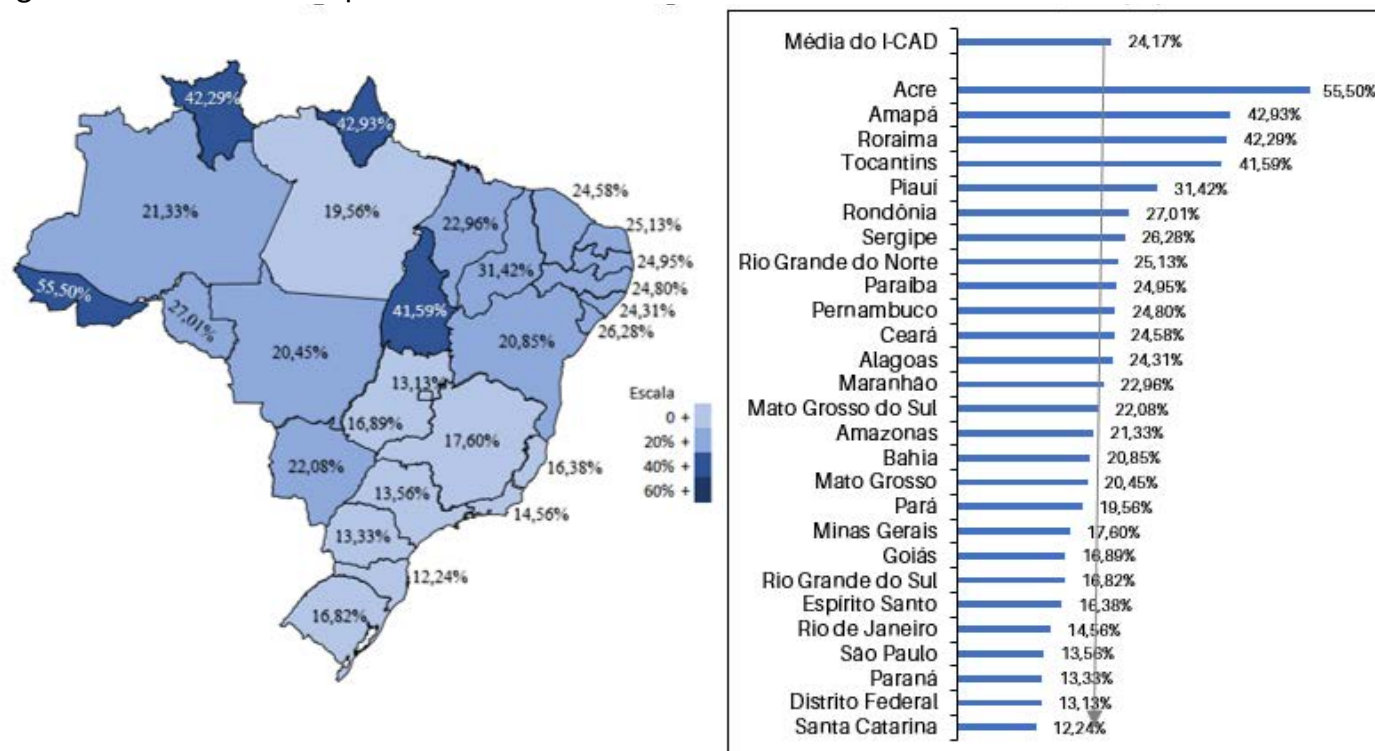
Os Gastos com Pessoal e Encargos, Custeio (ODC) e Investimentos fazem parte de um conjunto de demandas requeridas pelas populações dos Entes, e no Estado do Maranhão não é diferente. Essas despesas possuem o comando direto sobre sua destinação por parte da gestão, principalmente, por meio do pagamento da Folha salarial ou via gastos em bens e serviços ao setor público e à sociedade. Com isso, a ideia é que esses gastos reflitam na economia local, por meio da geração de emprego e renda, e isto pode ser analisado pelo Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda - I-CAD⁸.

Na **Figura 2**, temos o I-CAD médio das 27 Unidades Federativas do período compreendido entre 2002 e 2014. Nesse sentido, destacam-se as regiões Norte e Nordeste, as quais estão situadas predominantemente nas escalas de 20+ a 60+ em relação aos seus respectivos PIBs, exceto o Estado do Pará (19,56% sobre o seu PIB), evidenciando assim que estas economias estimularam as suas demandas, quando comparadas com os Entes que

possuem situação econômica favorável, a exemplo de São Paulo, por meio da contratação de Pessoal, aumento no Custeio da Máquina Pública e na realização de Investimentos. Os Estados estão classificados do maior para o menor I-CAD médio no período em análise. Nesse ranking, o Maranhão encontra-se na 13ª (22,96%) posição. Acre (55,50%), Amapá (42,93%) e Roraima (42,29%) são os governos estaduais que registraram as maiores médias, enquanto que Paraná (13,33%), Distrito Federal (13,13%) e Santa Catarina (12,24%) exibiram os menores percentuais médios entre 2002 e 2014.

⁸ A mensuração da Capacidade de Ativação da Demanda é feita conforme equação a seguir: I-CAD = (Dpe + Doc + Dinvi) / PIB, sendo que, Dpe é a Despesa com Pessoal e Encargos; Doc é a Despesa com Custeio ou ODC e Dinvi é a Despesa com Investimentos dividido pelo nível de atividade econômica (PIB).

Figura 2 – Média do I-CAD por Estado entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

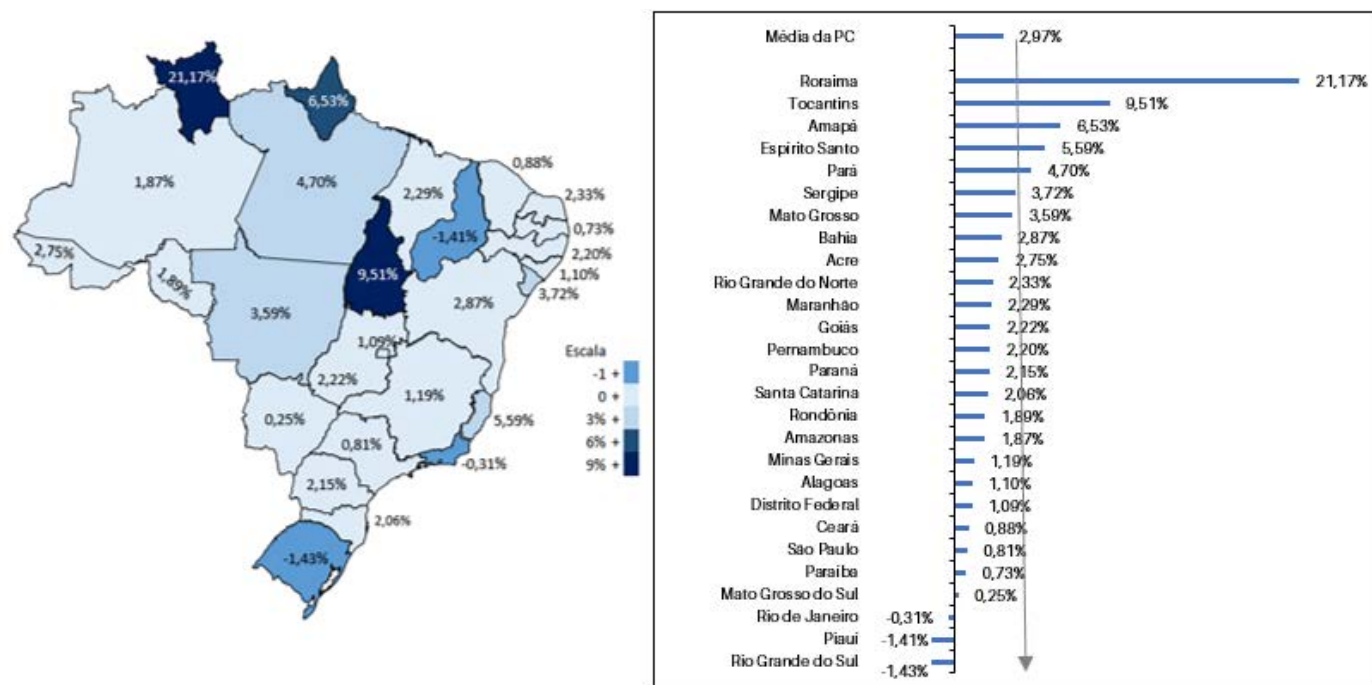
Demonstrado os indicadores IA e I-CAD, cumpre destacar a Poupança Corrente⁹. Isto será feito por meio de um mecanismo que mensura a autonomia dos recursos próprios do Estado, ou seja, esse indicador demonstra a autonomia de recursos próprios do Ente ou, quando negativo, a dependência de Operação de Crédito para realização de Investimentos.

Na **Figura 3**, temos a média das Poupanças Correntes dos Estados compreendendo o período de 2002 a 2014. A média dos Entes ficou em 2,97% das suas RCLs. Chama atenção para este indicador que 74,07%, ou seja, 20 Estados, incluindo economias consideradas ricas como São Paulo e Minas Gerais e também governos com atividade econômica fraca como Maranhão (2,29%), se encontram abaixo da média. O restante, está acima da média

e boa parte encontra-se na região Norte (Roraima 21,17%, Amapá 6,53% e Pará 4,79%). Por conta de dificuldades financeiras, os Entes que registraram média negativa, a exemplo do Rio de Janeiro (0,31%); Piauí (1,41%) e Rio Grande do Sul (1,43%), os quais apresentaram necessidade de realizar empréstimos para a executar suas políticas públicas.

⁹ A Poupança Corrente é definida pela diferença entre Receita e Despesa em relação a Receita Corrente Líquida - RCL, demonstrada na seguinte equação: Poupança Corrente = (Receita - Despesa) / Receita Corrente Líquida.

Figura 3 – Média da Poupança Corrente por Estado entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

De maneira geral, isso demonstra que os governos estaduais apresentam a necessidade de obtenção de recursos por meio, especialmente, de instituições financeiras (Bancos público e privados) para realização de Investimentos, a exemplo de Obras e Instalações, corroborando em certa medida na Capacidade Fiscal dos gestores estaduais frente as necessidades em setores como: Saúde, Educação, Segurança, Infraestrutura dentre outros. No período em análise, 24 Estados (88,89%) registraram Poupança Corrente média positiva e o Maranhão está entre eles, demonstrando assim situação relativamente confortável, ou seja, não há emergência para captação de recursos de outras fontes para o atendimento das demandas da sociedade.

Além dos indicadores de desempenho analisados anteriormente, destacam-se três variáveis que influenciam a Capacidade Fiscal dos Estados, no caso específico do Maranhão no período em análise,

são eles: Endividamento¹⁰, Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal.

No caso do Endividamento, dependendo do seu status, maior ou menor, o Estado poderá se defrontar em proporção maior ou menor à sua Capacidade Fiscal. O estoque da dívida maranhense, incluindo as administrações direta e indireta, registrou crescimento médio anual de 0,25%, mantendo a média de estoque de R\$ 5,4 bilhões de dívida por ano no interregno em análise. Em outras palavras, mesmo com o bom crescimento das principais fontes de financiamento do Estado do Maranhão (Receita Tributária e Transferências Correntes), em função do crescimento expressivo do nível de atividade econômica no período de 2002 a 2014, o endividamento lato sensu não foi reduzido, o que demonstra a grácil Capacidade Fiscal da época.

É importante evidenciar o montante de recursos por ano que foram destinados para pagamento da principal dívida do Estado do Maranhão: Lei nº 9.496/1997. A sua média de pagamento foi de R\$

¹⁰ Dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Maranhão – SEPLAN.

174,7 milhões por ano. No acumulado do mesmo período, essa dívida resultou um montante de pagamento que saiu dos cofres do Maranhão da ordem de R\$ 2,8 bilhões a preços de 2014, segundo dados do Tesouro Nacional.

Não obstante a manutenção do estoque da dívida, o nível de solvência fiscal, isto é, a capacidade de pagamento do Estado do Maranhão, apresentou bons resultados, os quais podem ser analisados por meio da relação Dívida sobre a RCL. No período entre 2002 e 2014, a relação supramencionada saiu de 264,95% em 2002 para 57,07% em 2014, justificando o bom comportamento das receitas em face do crescimento expressivo da atividade econômica, evidenciando uma boa gestão da dívida frente aos recursos disponíveis.

A relação Serviço da Dívida, ou seja, Juros mais Amortizações da Dívida, com os Investimentos é outro indicador importante para mensurar o volu-

me de endividamento. No período em análise, esta relação registrou média de 131,63%, confirmando a tese de que boa parte do que se arrecada está comprometida, em demasia, com despesas de dívidas, as quais poderiam estar sendo direcionadas para expansão da Formação Bruta de Capital Fixo (Investimento) e para o atendimento das principais pressões da sociedade, como: Educação, Saúde, Segurança, Infraestrutura dentre outras.

Arelada à questão do endividamento, a Renúncia Fiscal ou Benefícios Fiscais se faz indispensável nessa discussão, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento da Capacidade Fiscal, bem como no atendimento das demandas da sociedade. Por meio da Tabela 1, temos o Benefício Fiscal por modalidade: Crédito Presumido, Isenção, SINCOEX e IPVA.

Tabela 1 – Renúncia Fiscal, por modalidade, do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$

Modalidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crescimento anual (%)
ICMS - Crédito Presumido	54,6	57,3	78,8	77,9	91,5	110,0	121,8	145,1	187,4	247,5	272,8	348,5	556,2	21,3%
ICMS - Isenção	39,8	43,2	44,6	62,3	67,9	68,9	71,5	289,4	446,7	74,2	104,1	103,6	122,6	9,8%
ICMS - Sincorex	69,0	100,3	103,4	95,1	139,3	172,6	143,3	151,9	202,5	238,7	307,6	240,3	291,3	12,8%
IPVA	15,8	21,9	21,9	23,7	23,0	39,9	31,9	37,3	37,6	43,8	52,7	54,1	56,5	11,2%

Fonte: BI-SEFAZ-MA. Valores consultados em 08/11/17.

O Crédito Presumido registrou crescimento médio anual de 21,3%, representando um montante médio real de renúncia de R\$ 180,7 milhões, perfazendo no acumulado o valor de R\$ 2,5 bilhões. O Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX¹¹, o qual trata-se do conjunto de ações com o objetivo de incentivar a implantação, ampliação, realocização e reativação de indústrias e agroindústrias no Maranhão e promover o desenvolvimento de empresas de pequeno porte via incentivos fiscais, apresentou aumento médio real de 12,8% (média de R\$ 173 milhões por ano) de benefícios fiscais. No caso da modalidade ICMS – Isenção, o qual contempla a desoneração de produtos ou serviços, com vistas a redução de seu preço para o consumidor final, entre 2002 e 2014, registrou crescimento médio de 9,8% (R\$ 118 milhões) ao ano. Por fim, temos os benefícios fiscais concedidos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, que registrou aumento anual de 11,2% (média de R\$ 35,4 milhões).

¹¹ Por meio da Lei nº 6.429, de 20 de setembro de 1995, cria-se o Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX e dá outras providências.

Outrossim, cumpre destacar que no agregado as modalidades supramencionadas registraram valores expressivos e que poderiam ser usados para o fomento de políticas públicas e, por consequência, desenvolver de maneira eficiente a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão. No caso, o Crédito Presumido registrou o montante de R\$ 2,4 bilhões; a Isenção foi de R\$ 1,5 bilhão; SINCOEX registrou a cifra de R\$ 2,3 bilhões e IPVA o valor foi de R\$ 460,22 milhões, perfazendo o valor de R\$ 6,6 bilhões de benefícios fiscais outorgados pelo Estado.

A Evasão Fiscal é outra variável que influencia a performance da Capacidade Fiscal, no caso, do Maranhão. Por conta da disponibilidade das informações sobre a Evasão Fiscal a partir somente de 2010, não foi possível realizar uma análise que abrangesse o período de 2002 a 2014. No entanto, com os dados disponíveis percebe-se que o montante de Evasão Fiscal é significativo: entre 2010 e 2014, o Maranhão registrou o valor de R\$ 718,1 milhões de sonegação fiscal, por meio, basicamente, de omissão de informações e de documentos falsos ou distorcidos, segundo as informações da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão – SEFAZ. Desse modo, seguindo o raciocínio da Renúncia Fiscal, o montante de recurso evadido poderia ser alocado em políticas públicas, sobretudo, de cunho social, com vistas ao desenvolvimento.

Em síntese, a magnitude de gasto com Dívida, Custeio e Pessoal, lato sensu, cria entraves para o desenvolvimento de políticas, sobretudo, de cunho social, prejudicando a Capacidade Governativa, em específico, no âmbito da Capacidade Fiscal dos seus gestores, dada a pressão para honrar esses compromissos sob o risco de ser apenado pela União, principalmente, com cortes nas transferências constitucionais.

4 Considerações Finais

Como observado a partir dos indicadores de desempenho, o Estado do Maranhão apresentou baixa Capacidade Fiscal entre 2002 e 2014. Isso pôde ser observado por meio da baixa Autonomia Fiscal, a qual não conseguiu ultrapassar os 50% do total de suas receitas. No caso do I-CAD, evidenciou-se que a economia maranhense tem como os principais fatores de ativação da demanda, os gastos com o funcionalismo público, custeio (ODC) e investimentos. Além disso, o indicador de Poupança Corrente demonstrou que o Estado não se encontra em situação crítica para a captação de recursos financeiros (operações de crédito), com vistas ao atendimento das demandas da sociedade.

Arelado a isso, destacam-se três entraves que influenciam a Capacidade Fiscal do Estado: endividamento, renúncia fiscal e evasão fiscal. Notou-se que há expressivo gasto no tocante ao pagamento de dívidas e de benefícios fiscais, bem como, de recursos que são evadidos dos cofres públicos, os quais poderiam estar sendo alocados em prol da sociedade em setores como saúde, educação, infraestrutura, segurança, dentre outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F.. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: A economia brasileira nos anos 90 / organizadores Fábio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, F. Economia brasileira contemporânea (1945-2015) / Fabio Giambiagi, 3. ed.[et al] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GODINHO, H. H. A. M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas / Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira, João Batista Camargo (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017. 371 p.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <http://www.seplan.ma.gov.br/>.

MONTEIRO NETO, A.. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C.; SILVA, A. M. A.. Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil: Percalços no Limiar do Século XXI. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MORA, M.. Federalismo e Dívida estadual no Brasil. Texto para discussão. IPEA. 2002.

SOARES JUNIOR, E. C. A Situação Fiscal dos Municípios Maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma avaliação com ênfase nas receitas próprias / Eden do Carmo Soares Junior. –2016. 128f.

VERGOLINO, J. R. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

VIERA, J. D. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE E RJ. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

Autores:

¹ Tássio Carlos Rodrigues Filgueiras

¹ Graduado em Economia e Mestre em Desenvolvimento Sócio-Econômico pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: tassiocarlos@gmail.com

Os Dilemas da Reprodução Social e a Redução do Emprego Formal: Os Efeitos da Terceira Revolução Industrial

Este artigo tem o objetivo de compreender os efeitos da Terceira Revolução Industrial sobre o emprego, apontados por Singer [...]

Este artigo tem o objetivo de compreender os efeitos da Terceira Revolução Industrial sobre o emprego, apontados por Singer, principalmente a redução dos postos formais de trabalho decorrentes do aumento de produtividade e do acirramento da concorrência promovido pela abertura comercial na década de 90; e relacioná-los com as consequências sobre o nível de emprego decorrente das transformações no processo produtivo, a partir do referencial teórico marxista presente no capítulo da maquinaria e grande indústria em O Capital, e na tendência de alteração na composição orgânica do capital de redução da parte variável em relação ao capital constante, o qual fornece os subsídios para compreendermos a tendência do desenvolvimento histórico do processo de trabalho, bem como a contraditoriedade do desenvolvimento das forças produtivas e, consequentemente, da base técnica com as relações sociais, sendo a mais importante delas a relação de assalariamento. O plano de fundo da investigação foi as incertezas sobre o destino da classe trabalhadora diante da redução da necessidade de trabalho imediato vivo.

Palavras-chave: Terceira Revolução Industrial; processo de trabalho; assalariamento;

INTRODUÇÃO

O final do século XX foi marcado por novas formas de organização do processo de trabalho, que deslocam mão-de-obra a fim de diminuir os custos e “racionalizar” a produção. Em consequência, uma gama de trabalhadores é deslocada para a informalidade, subcontratação e situações de trabalho que, aparentemente, fogem ao assalariamento, que, no entanto, aumentam a extração de mais-valia pelos fios invisíveis da produção capitalista.

Outros tantos trabalhadores inserem-se na categoria de desemprego estrutural decorrente da introdução de novos procedimentos tecnológicos, que levaram à informatização e robotização de cada vez mais setores produtivos da economia, caracterizadas por Singer de Terceira Revolução Industrial. Estas mudanças de caráter tecnológico têm como consequência a redução dos postos de trabalho no processo imediato de produção e o crescimento do fosso entre o número de pessoas aptas ao trabalho e o número de trabalhadores que conseguem emprego nos setores tecnologicamente mais avançados da economia.

Diante da impossibilidade de reprodução social de parcelas cada vez maiores de trabalhadores na relação formal de assalariamento, este artigo se propõe a estudar por meio do desenvolvimento histórico da evolução do processo de trabalho a característica inerente do capitalismo de desenvolvimento de suas forças produtivas e redução das necessidades de trabalho imediatas.

Buscamos alcançar este objetivo em duas sessões. Na primeira, estudaremos a tendência de redução da necessidade de trabalho imediato vivo e a produção de uma população supérflua às necessidades de reprodução em Karl Marx, onde buscaremos o referencial teórico sobre a maquinaria e a grande indústria em O Capital (MARX, 1996) e so-

bre a tendência de redução do capital variável em relação ao capital constante.

Na segunda seção, abordaremos os efeitos da Terceira Revolução Industrial sobre o emprego analisados por Singer (2006), especialmente as consequências do aumento de produtividade e acirramento da concorrência decorrente da abertura comercial na década de 1990. Veremos que os resultados aqui apresentados seguem a mesma tendência abordada na seção anterior.

Por fim, nas considerações finais, apontaremos a crítica marxista que se faz da utilização capitalista da maquinaria e os dilemas de reprodução social para a classe trabalhadora diante das perspectivas apresentadas.

A TENDÊNCIA DE REDUÇÃO DA NECESSIDADE DE TRABALHO IMEDIATO VIVO E PRODUÇÃO DE UMA POPULAÇÃO SUPÉRFLUA ÀS NECESSIDADES DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL EM KARL MARX

A Revolução Industrial do séc. XVIII tomou como ponto de partida a transformação do meio de trabalho, isto é, a transformação da ferramenta de trabalho manual em máquina-ferramenta ou máquinas de trabalho propriamente ditas, a qual executa as mesmas operações que o trabalhador executava antes com ferramentas semelhantes, se apodera do objeto do trabalho e modifica-o de acordo com a finalidade (MARX, 1996).

O trabalho humano é substituído na operação das ferramentas e, com isso, o número de ferramentas com que a máquina-ferramenta joga simultaneamente está emancipada da barreira orgânica que restringe a ferramenta manual de um trabalhador. Ao homem resta o trabalho de “vigiar com o olho a máquina e corrigir com a mão os erros, antes de tudo ainda o papel puramente mecânico de força motriz” (ibid.). Esta mesma força motriz também não tarda a ser revolucionada, pois precisou acompanhar o desenvolvimento das outras partes componentes da grande indústria, já que todas as outras fontes até então usadas se chocavam com as novas potências elevadas realizadas tanto pela máquina-ferramenta quanto pelo mecanismo de transmissão.

A produção mecanizada, então, suprime a subjetividade da divisão manufatureira do trabalho, cujo processo não é mais adaptado ao trabalhador, sendo, portanto, considerado objetivamente. No sistema de maquinaria automático, a máquina de trabalho executa todos os movimentos necessários ao processamento da matéria-prima sem ajuda humana.

A máquina, da qual parte a Revolução Industrial, substitui o trabalhador, que maneja uma única ferramenta, por um mecanismo, que opera com uma massa de ferramentas iguais ou semelhantes de uma só vez, e que é movimentada por uma única força motriz, qualquer que seja sua força (MARX, 1996, p.11).

A substituição da força humana por forças naturais e pela aplicação tecnológica da ciência, no entanto, não veio para libertar o homem do trabalho dentro da relação social capitalista, senão para retirar-lhe os meios de produção da existência (emprego) e aumentar a exploração daqueles que ainda se encontram inseridos nos setores produtivos. Segundo Marx (1996), com a máquina, o meio de trabalho acaba por se tornar concorrente direto do próprio trabalhador. O capital se autovaloriza, então, em função do número de trabalhadores cujas condições de existência são destruídas por meio da substituição pela máquina e, “assim que o manejo da ferramenta passa à máquina, extingue-se, com o valor de uso, o valor de troca da força de trabalho. O trabalhador torna-se invendável, como papel-moeda posto fora de circulação” (p.62).

Assim, uma massa de trabalhadores é transformada em supérflua com a introdução da máquina, tornando-se não mais imediatamente necessários para a auto valorização do capital. Estes trabalhadores deslocados de determinado setor econômico sucumbem numa luta desigual – entre a velha empresa artesanal e manufatureira versus a mecanizada –, no mesmo passo, os ramos mais acessíveis da indústria ficam abarrotados, reduzindo diretamente o preço da força de trabalho abaixo de seu valor (ibid.).

Então, essa massa supérflua tende a se inserir produtivamente em outros setores, mas com a situação de trabalho inferior à que tinham antes de serem redistribuídos. Para demonstrar essa tendência, Marx (1996) acrescenta que:

[...] os trabalhadores deslocados pela maquinaria são jogados da oficina para o mercado de trabalho, aumentando o número de forças de trabalho já disponíveis para a exploração capitalista [...] os operários postos fora de um ramo da indústria podem, na verdade, procurar emprego em qualquer outro ramo. Se o encontram e, com isso, se recompõe o laço que havia entre eles e os meios de subsistência com eles liberados [...]. E mesmo então, quão limitada perspectiva têm eles! Atrofiados pela divisão do trabalho, esses pobres-diabos têm tão pouco valor fora de seu velho círculo de atividade que só conseguem acesso a alguns poucos ramos inferiores de trabalho, portanto, ramos constantemente saturados e sub-remunerados [...] Assim que a maquinaria libera parte dos trabalhadores até então ocupados em determinado ramo industrial, o pessoal de reserva também é redistribuído e absorvido em outros ramos de trabalho, enquanto as vítimas originais em grande parte decaem e perecem no período de transição (p.72).

A redução da massa de trabalhadores deslocada pela introdução da maquinaria pode, no entanto, ser compensada pela maior absorção de trabalhadores em outros ramos de produção. A massa de trabalhadores que encontra ocupação nestes outros setores depende, por sua vez, da composição orgânica de capital nestes mesmos setores.

Embora a maquinaria necessariamente desloque trabalhadores nos ramos de atividade em que é introduzida, pode, no entanto, suscitar aumento da ocupação em outros ramos [...]. Com a expansão do sistema fabril num ramo industrial, aumenta, portanto, inicialmente a produção em outros ramos que lhe fornecem seus meios de produção. Até que ponto cresce, em função disso, a massa de trabalhadores ocupados depende, dadas a duração da jornada de trabalho e a intensidade do trabalho, da composição dos capitais aplicados, ou seja, da relação entre seus componentes constante e variável. Essa relação por sua vez varia muito com a amplitude com que a maquinaria já se apoderou ou se apodera desses mesmos ramos (ibid., p.74).

A composição orgânica do capital, acha-se ainda constantemente modificada no sentido de aumento relativo do capital constante em relação ao capital variável com os aperfeiçoamentos técnicos de produção tornados necessários também frequentemente devido à concorrência no mercado em cada vez mais setores produtivos da economia.

[...] com cada progresso do sistema de máquinas, cresce a parte constante do capital composta de maquinaria, matéria-prima etc., enquanto cai o capital variável, dependendo em força de trabalho, e já se sabe também que em nenhum outro modo de produzir os aperfeiçoamentos são tão constantes e, por isso, a composição do capital global é tão variável (ibid., p.80).

Segundo Marx (1996), o avanço da base técnica provoca transformações nas relações de produção e esta, por sua vez, nas relações sociais. A revolução permanente das forças produtivas levada ao extremo pela grande indústria revoluciona igual e constantemente a divisão do trabalho no interior da sociedade e, com isso, retira a estabilidade de ocupação dos trabalhadores em um ramo de produção, deslocando-os de um lado para outro. A este respeito, o autor destaca que:

A indústria moderna nunca encara nem trata a forma existente de um processo de produção como definitiva. Sua base técnica é, por isso, revolucionária, enquanto a de todos os modos de produção anteriores era essencialmente conservadora. Por meio da maquinaria, de processos químicos e de outros métodos, ela revoluciona de forma contínua, com a base técnica da produção, as funções dos trabalhadores e as combinações sociais do processo de produção. Com isso, ela revoluciona de modo igualmente constante a divisão do trabalho no interior da sociedade e lança sem cessar massas de capital e massas de trabalhadores de um ramo da produção para outro. A natureza da grande indústria condiciona, portanto, variação do trabalho, fluidez da função, mobilidade, em todos os sentidos, do trabalhador. Por outro lado, reproduz em sua forma capitalista a velha divisão do trabalho com suas particularidades ossificadas [...] essa contradição absoluta elimina toda tranquilidade, solidez e segurança na situação de vida do trabalhador, ameaçando constantemente arrancar-lhe da mão, com o meio de trabalho, o meio de subsistência e torná-lo, com sua função parcelar, supérfluo; como essa contradição desencadeia um ritual ininterrupto de sacrifício da classe trabalhadora, o mais desmesurado desperdício de forças de trabalho e as devastações da anarquia social (ibidem, p.114-5).

A contradição fundamental do modo de produção capitalista é que ao mesmo tempo em que ele está baseado na exploração da força de trabalho, sua ânsia obsessiva por aumentar a exploração leva a reduzir o montante de capital destinado à compra da força de trabalho e aumento do capital constante que, por si só, não produz mais-valia.

A mais-valia só se origina da parte variável do capital e vimos que a massa da mais-valia é determinada por dois fatores, a taxa de mais-valia e o número de trabalhadores simultaneamente ocupados. Dada a duração da jornada de trabalho, a taxa de mais-valia é determinada pela proporção em que a jornada se divide em trabalho necessário e mais-trabalho. O número de trabalhadores simultaneamente ocupados depende, por sua vez, da proporção entre a parte variável do capital e a constante. Agora, é claro que a produção mecanizada, como quer que expanda, mediante o aumento da força produtiva do trabalho, o mais-trabalho à custa do trabalho necessário, só alcança esse resultado ao diminuir o número de operários ocupados por dado capital. Ela transforma parte do capital, que antes era variável, isto é, que se convertia em força de trabalho viva, em maquinaria, portanto em capital constante, que não produz mais-valia [...]. Há, portanto, na aplicação da maquinaria à produção de mais-valia, uma contradição imanente, já que dos dois fatores da mais-valia que um capital de dada grandeza fornece ela só aumenta um, a taxa de mais-valia, porque reduz o outro fator, o número de trabalhadores (ibid., op. cit.).

A desnecessidade de trabalhadores no processo imediato de produção da riqueza se faz evidente. Um novo salto no desenvolvimento das forças produtivas, configurado na elevação da composição orgânica do capital, colocou em cheque a reprodução social de massas de trabalhadores. O modo de produção capitalista no processo de reprodução ampliada do capital e a partir dos mecanismos que lhes são intrínsecos produz, como resultado próprio a esse processo, um excedente de mão-de-obra que não consegue se inserir nos setores produtivos da economia, mas está em constante disposição das necessidades de reprodução do capital.

De acordo com Marx (1996), à medida que o sistema capitalista se desenvolve e se torna mais moderno, utilizando tecnologias e métodos produtivos mais avançados, modifica-se a composição orgânica do capital, conduzindo a um processo de decréscimo relativo da parte variável do capital em relação ao capital total. Em outras palavras, com o progresso da acumulação e da concentração de capital que o acompanha, e que conduz à am-

pliação da produtividade social do trabalho, uma proporção cada vez menor de trabalhadores seria agregada ao processo produtivo, em relação a proporções crescentes de capital constante. Conforme destaca Marx:

[...] o grau de produtividade social do trabalho se expressa no volume relativo dos meios de produção que um trabalhador, durante um tempo dado, com o mesmo dispêndio de força de trabalho, transforma em produto. A massa dos meios de produção com que ele funciona cresce com a produtividade de seu trabalho. [...] o volume crescente dos meios de produção em comparação com a força de trabalho neles incorporada expressa a crescente produtividade do trabalho. O acréscimo desta última aparece, portanto, no decréscimo da massa de trabalho proporcionalmente à massa de meios de produção movimentados por ela ou no decréscimo da grandeza do fator subjetivo do processo de trabalho, em comparação com seus fatores objetivos (1996, p. 254).

Levando em conta a manutenção da taxa de crescimento da população que resulta, em cada período, na inclusão de contingentes populacionais no conjunto da população hábil ao trabalho, a tendência de elevação da produtividade no sistema capitalista, à medida que o próprio sistema se desenvolve, traz em si uma outra consequência, a ampliação do exército industrial de reserva. Isso é evidenciado por Marx (ibid.) quando aponta que:

Como a demanda de trabalho não é determinada pelo volume do capital global, mas por seu componente variável, ela cai progressivamente com o crescimento do capital global, ao invés de, como antes se pressupôs, crescer de modo proporcional com ele. Ela cai em relação à grandeza do capital global e em progressão acelerada com o crescimento dessa grandeza. Com o crescimento do capital global na verdade também cresce seu componente variável, ou a força de trabalho nele incorporada, mas em proporção continuamente decrescente (p. 260).

Assim, observa-se que o aproveitamento incompleto da capacidade de trabalho do proletariado tornou-se característica do capitalismo. Marx (ibid.) conceituou fenômeno como a perpetuação de um exército industrial de reserva. Neste ponto o capitalismo se distingue dos demais modos de produ-

ção, porque desenvolveu as forças produtivas de tal forma a liberar o homem do processo imediato de produção. Entretanto, sob as relações sociais burguesas isso se traduz em desemprego e exclusão social.

OS EFEITOS DA TERCEIRA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL SOBRE O EMPREGO

Nesta seção vamos relacionar o referencial teórico até aqui abordado com as consequências da Terceira Revolução Industrial (3ª R.I.), no Brasil, no final do séc. XX. Também chamada de Revolução Técnico-Científica-Informacional, é entendido como o processo industrial, pautado no conhecimento e na pesquisa, caracterizado por profundas evoluções no campo tecnológico, desencadeada principalmente pela junção entre conhecimento científico e produção industrial.

Segundo Singer (2006), as mutações nas tecnologias de produção, caracterizadas pelo desenvolvimento da informática e robótica, traz consigo um acelerado aumento de produtividade do trabalho tanto na indústria como em numerosos serviços, sobretudo dos que recolhem, processam, transmitem e arquivam informações.

Se, por um lado, as alterações no processo de trabalho ocasionadas pela 3ª R.I. geram uma maior produtividade, por outro, acarretam consequências desastrosas para os trabalhadores ao expulsar da situação de emprego milhões de indivíduos. Pois, além de substituir o trabalho humano pelo computador, transfere uma série de operações das mãos de funcionários que atendem o público para o próprio usuário (SINGER, 2006).

Essas modificações, segundo este autor, acarretou em crise do desemprego em massa desde 1981 e acarretou uma mudança significativa na dinâmica social ao diminuir a categoria sócio ocupacional dos empregados de firmas particulares entre os anos de 1986-1990 (SINGER, 2006, p.15). Estas consequências, entretanto, foram aprofundadas ainda mais pela abertura do mercado interno às importações e concorrência com empresas estrangeiras, possibilitada pela globalização, ao fazer com que milhões de trabalhadores, que produziam o que depois passou a ser importado, percam seus empregos.

Singer relaciona “a abertura do mercado interno do Brasil à competição internacional, que começou em 1990 e se acelerou em 1994, com a exclusão do emprego formal” (SINGER, 2006, p. 115). As indústrias brasileiras que produziam utilizando largamente mão-de-obra como fator de produção passaram a perder na concorrência com indústrias mais produtivas do exterior.

Sem incorrer em alterações técnicas de produção, a solução nacional que se apresentou para garantir a competitividade foi o corte de custos do fator trabalho, resultando em novas formas de participação produtiva sem os encargos trabalhistas garantidos pela relação de assalariamento formal.

Para comprovar suas afirmações, Singer analisa a proporção dos trabalhadores informais e desempregados em relação à PEA na Grande São Paulo que: em 1989 era de 35,9%; 44,1% em 1993 e 44,8% em 1995.

Analisando, ainda, a estrutura setorial da ocupação e do trabalho assalariado no período de 1985 – 93 na Região Metropolitana de São Paulo, Singer (2006) aponta para a eliminação líquida de postos de trabalho acentuada na indústria de transformação e outras atividades (bancárias) decorrente da aplicação de inovações técnicas poupadoras de

trabalho, além da pressão dos produtos importados que obriga a indústria nacional a cortar custos, o que se exprime em redução da mão-de-obra. Segundo ele,

[...] a abertura dos mercados não trouxe os efeitos benéficos sobre o trabalho [...]. A liberalização comercial facilitou a importação de equipamentos que economizam mão-de-obra. A maior parte do investimento industrial tem por objetivo aumentar a produtividade do trabalho, muito mais do que expandir o emprego (ibid., p. 116).

As mesmas conclusões foram obtidas por Maia (2001), quem examinou os efeitos da abertura econômica e das mudanças tecnológicas no emprego, utilizando as matrizes de insumo produto (MIPs) do IBGE e a metodologia proposta por Greenhalgh, Gregory e Zissimos (1998). Os anos analisados foram 1985 e 1995, período anterior e posterior à liberalização comercial. O estudo mostra:

[...] O comércio internacional eliminou cerca de 1,6 milhão de postos de trabalho, o que representou redução de 3% do estoque de emprego. A mudança tecnológica eliminou em torno de 3,8 milhões de postos de trabalho, reduzindo o emprego em 7%. Portanto, o impacto negativo do comércio internacional foi substancialmente menor que o impacto negativo da mudança tecnológica (ARBACHE, 2003, p.131).

Constata-se que os efeitos do comércio e da mudança tecnológica foram negativos, e o impacto da mudança tecnológica sobrepujou o pequeno efeito do comércio, pois as inovações tecnológicas tenderam a reduzir os requisitos de mão-de-obra por unidade de produto, eliminando postos de trabalho menos qualificados (ibidem, p.134). Segundo SOARES, SERVO e ARBACHE (2001), houve aumento na taxa de desemprego metropolitana de 5%, em 1992, para 8%, em 1998, segundo a PME (IBGE-SIDRA). Cardoso Jr. e Fernandes (2000) mostram que houve inversão da tendência verificada desde os anos 70 de lenta formalização do mercado de trabalho. A partir de 1990, o número de empregados sem carteira e empregados por

conta própria começou a aumentar mais rapidamente que o número de empregados com carteira no Brasil.

Houve aumento da produtividade do trabalho na indústria da transformação [...] Segundo Rossi e Ferreira (1999), a produtividade-homem aumentou, em média, 6,25% entre 1990 e 1993, e 7,65% entre 1994 e 1997. Existe alguma controvérsia também sobre a magnitude da parcela deste aumento que foi apropriada pelos trabalhadores. Segundo Carvalho e Feijó (1999) e Chamon (1998), houve aumento de salários na indústria, mas este foi inferior à perda de emprego, de modo que a participação do trabalho no valor de produção caiu ao longo do período (SOARES, SERVO e ARBACHE, 2001, p.5).

A conclusão destes pesquisadores é que houve perda considerável de empregos devido à abertura comercial - 30% a 40% desses empregos foram perdidos devido à entrada de importações -, mas a maioria foi perdida devido ao aumento da produtividade do trabalho. E advertem que:

É crucial notar, no entanto, que o aumento da produtividade foi, muito provavelmente, decorrente da abertura, seja porque barateou os preços das máquinas e equipamentos importados, seja porque criou ameaça de concorrência aos produtores nacionais, levando-os a buscar aumento de eficiência. As perspectivas futuras também são diferentes. Enquanto a correção da defasagem cambial deverá permitir que os empregos perdidos por causa das importações sejam pelo menos parcialmente recuperados, os ganhos de produtividade são permanentes e estes empregos nunca vão voltar (ibidem, p.9-10)

Outra mudança apontada por Singer (2006) em consequência da Terceira Revolução Industrial é a substituição de trabalhadores assalariados por fornecedores de serviços contratados (terceirização) e por formas autônomas de ocupação na medida em que tendencialmente reduz-se o volume de trabalho assalariado formal empregado pelo capital. Verifica-se o fenômeno da terceirização quando as empresas passam a transformar uma parcela dos empregados em fornecedores autônomos de serviços.

Com respeito a este debate, Singer acentua que:

[...] a precarização do trabalho toma também a forma de relações informais ou incompletas de emprego [...] através da redução relativa ou absoluta de empregos estáveis ou permanentes [...] e da maior subcontratação de trabalhadores temporários, em tempo determinado, eventuais, em tempo parcial, trabalho em domicílio ou independentes, aprendizes, estagiários, etc [...] (MATTO-SO apud SINGER, 2006, p.25).

E, ainda,

[...] muitas atividades (aparentemente) desconectadas do grande capital monopolista passam a ser exercidas por pequenos empresários, trabalhadores autônomos, cooperativas de produção etc. O que transforma certo número de postos de trabalho de empregos formais em ocupações que deixam de oferecer as garantias e os direitos habituais e de carregar os custos correspondentes (SINGER, 2006, p. 18).

A substituição do emprego formal por emprego informal, ou seja, sem registro, foi observada por Singer (ibid., p. 45) segundo a evolução do número de empregados formais e informais em relação ao total de ocupações acompanhada pelo IBGE-PNAD e segundo os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Grande São Paulo referente à composição da força de trabalho ocupada de 1989 a 1993. Verificou-se que a composição da força de trabalho ocupada modificou-se acentuadamente no período. A parcela dos assalariados decresceu de 72% (1989) para 65,7% (1993). A parcela dos autônomos cresceu no mesmo período de 15,6% para 18,7%, bem como as porções de outras categorias que aumentaram em conjunto.

O autor citado apresenta o fenômeno da seguinte maneira:

A partir da década de 90 no Brasil observa-se processo de informalização e terceirização como tendência mundial resultante tanto do processo de abertura da economia nacional à competição internacional e da revolução nas formas e conteúdos do trabalho trazidos pela informatização. Como consequência, o emprego formal no Brasil começou a encolher, enquanto o emprego informal e o trabalho autônomo aceleraram o ritmo de seu crescimento (ibid., p.110).

O rompimento com a relação formal de assalariamento pelos terceirizados, além de quebrar com garantias e direitos trabalhistas conquistados em lei, modifica o regime de pagamento por tempo para a forma de pagamento por produção. As atividades identificadas como “autônomas” e “informais” intensificam a produção da mais-valia social, ordenada por “fios invisíveis” onde ocorre a predominância do salário por peça em relação ao salário por tempo (TAVARES, 2004). Nestes termos,

A precarização do trabalho tornou sem efeito para uma parcela crescente da força de trabalho a legislação do trabalho, inclusive a que limita a jornada a 8 horas, determinando ainda descanso semanal e férias [...] Agora todos os ocupados por conta própria, reais ou formais, perderam estes direitos. Seus ganhos em geral se pautam não pelo tempo de trabalho dado, mas pelo montante de serviços prestados [salários por peça] Nesta situação, os trabalhadores por conta própria tendem a trabalhar cada vez mais na ânsia de ganhar o suficiente para sustentar o padrão usual de vida (SINGER, 2006, p. 29-30).

Este regime de pagamento favorece o aumento da exploração do trabalho pelo prolongamento da jornada e intensidade do trabalho porque quanto mais trabalham mais ganham, ao passo em que como empregados, eles trabalhavam certo número de horas, determinados por lei ou contrato. Além disso, estes trabalhadores por estar excluídos das relações formais, são

[...] impedidos de usufruir dos direitos legais garantidos apenas àqueles que pertencem à essas instituições [...] Empregados informais não têm acesso aos direitos assegurados pela legislação trabalhista, como a Previdência Social, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o direito de serem representados por um sindicato, horas-extras e vários outros [...] A exclusão do emprego formal, contudo, provavelmente é, em função de uma grande mudança estrutural em escala mundial, derivada da Terceira Revolução Industrial (ibid., p.104-5).

Singer entende ser esta exclusão de uma crescente massa de trabalhadores no gozo de seus direitos legais o fator que caracteriza a precarização do trabalho na atualidade. Mas não somente isto, inclui

também a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições. Mesmo advertindo que uma parte dos autônomos é constituída por profissionais bem pagos e admitindo que pode incorrer numa superestimação do número de trabalhadores precários, Singer faz uma simplificação da realidade e considera como tal todos os autônomos, assalariados informais e desempregados que em 1996 eram 41,85% da PEA. Segundo ele, “para todos os efeitos práticos estes números retratam o crescimento explosivo do que se poderia chamar um exército industrial de reserva” (ibid., p.50).

Eles [os trabalhadores] estão sendo crescentemente precarizados [...] engajados como autônomos, avulsos, trabalhadores em tempo parcial ou por tempo limitado etc. Isso, quando a ocupação não for eliminada pelos progressos da informática e da telemática [...] as mudanças tecnológicas trazidas pela informática afetam em cheio os trabalhadores [...]. A robotização, em particular, atingiu precisamente o trabalho repetitivo e rotineiro, que foi acelerado e tornado mais precisa mediante a substituição da mão humana pelos tentáculos dos autômatos programados. O efeito sobre a classe operária industrial tem sido devastador (ibid., p. 27).

Singer (ibid., p. 127) reconhece que a acumulação capitalista com a finalidade de aumentar a produtividade tem o efeito de realizar a mesma produção utilizando menor número de empregados mediante o uso de tecnologia superior, resultando em contração do volume de empregos.

A abertura do mercado interno está forçando a indústria a acelerar ao máximo os investimentos para elevar a produtividade e desta forma competir com os produtos importados. O resultado tem sido um corte selvagem dos postos de trabalho das indústrias. A informalização bancária e a difusão do autosserviço nos estabelecimentos varejistas de grande porte também tem causado extensa eliminação de postos de trabalho (2006, p.129).

Diante dessa abordagem, percebe-se que o desenvolvimento das forças produtivas por meio da

inovação tecnológica que poupa mão-de-obra está eliminando milhões de empregos com consequências desastrosas para a classe trabalhadora. A relação social de assalariamento então, entra em choque com o desenvolvimento das forças produtivas.

A demanda por trabalhadores está se contraindo em setores beneficiados por inovações tecnológicas, entre os quais se destaca a indústria, mas que incluem indubitavelmente boa parte do terciário. Os robôs, o computador e a comunicação por satélite estão eliminando milhões de empregos no mundo inteiro e de nada adianta lamentar-se por eles. Estes ganhos de produtividade do trabalho beneficiam a todos e seria uma luta inglória tentar barrar o progresso técnico para manter os seres humanos fazendo coisas que máquinas fazem mais barato e melhor [...] (ibid., p. 118).

O resultado dessas modificações, segundo Singer (2006), é que a correlação de forças entre compradores e vendedores de força de trabalho, tornou-se ainda mais favorável aos primeiros. A reestruturação da produção que se processou nas últimas décadas do século XX alterou a correlação de forças da luta de classes. O incremento da automação e a introdução de novos modelos gerenciais minaram a força da luta operária. No Brasil isso ocorreu muito intensamente na década de 1990. Florestan Fernandes (1997) assim discorre sobre esse dilema: “No presente, o capitalismo oligopolista vinculado à automatização e à administração informatizada aumentou, sob esse aspecto, o espaço da classe dominante e reduziu drasticamente a capacidade de iniciativa dos de baixo” (p. 253).

Para Singer, surge uma “nova pobreza” diferente da antiga fundamentalmente por sua origem. Trata-se de pessoas que perderam seus empregos para robôs. No Brasil, seu surgimento é recente e se manifesta por aumento do desemprego aberto (pessoas que buscavam trabalho no período do censo). O trabalho ao invés de um dever transformou-se em direito, e como ele não pode ser garantido a todos, tornou-se um privilégio. (SINGER, 2006, p.76).

Marx já destacava que o avanço das forças produtivas – do ponto de vista da produção, por si, não representam um problema para a sociedade. Entretanto, as relações de produção – do ponto de vista da distribuição do produto social com sua estreiteza, são seu “enclave”.

Há uma diferença fundamental entre a maquinaria em si e o uso capitalista da maquinaria. A primeira contém em si possibilidades para emancipação humana e superação do reino da necessidade, ao passo que na segunda estão presentes as contradições entre o livre desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção capitalistas.

É um fato indubitável que a maquinaria não é, em si, responsável pela “liberação” dos operários dos meios de subsistência. Ela barateia o produto e aumenta sua quantidade no ramo de que se apodera e deixa inalteradas as massas de meios de subsistência produzidos em outros ramos industriais. Tanto depois quanto antes de sua introdução, a sociedade possui, por conseguinte, tantos ou mais meios de subsistência para os trabalhadores deslocados [...] As contradições e os antagonismos inseparáveis da utilização capitalista da maquinaria não existem porque decorrem da própria maquinaria, mas de sua utilização capitalista! Já que, portanto, considerada em si, a maquinaria encurta o tempo de trabalho, enquanto utilizada como capital aumenta a jornada de trabalho; em si, facilita o trabalho, utilizada como capital aumenta sua intensidade; em si, é uma vitória do homem sobre a força da Natureza, utilizada como capital submete o homem por meio da força da Natureza; em si, aumenta a riqueza do produtor, utilizada como capital o pauperiza etc. (MARX, 1996, p.73)

Dado que, por um lado, o trabalhador está despossuído tanto dos meios de subsistência quanto dos meios de produção para produzi-los e resta apenas a propriedade sobre sua capacidade de trabalho a ser vendida no mercado como meio de sobrevivência, e, por outro, a atual fase do processo de produção capitalista caracterizado pela grande indústria incapaz de gerar postos de trabalho suficiente para toda população trabalhadora, que alternativas se apresenta a estes indivíduos impos-

sibilitados reproduzir sua vida por meio do salário?

Este processo apresentou novos elementos da crítica material das relações sociais burguesas na cidade, como ocorreu a partir da década de 1960, no campo, com a modernização da agricultura brasileira. Tornou-se, portanto, cristalina, para uma imensa maioria da classe trabalhadora, a impossibilidade da luta por transformar-se em trabalhadores assalariados. O que restaria para a parcela desnecessária para as relações sociais burguesas de produção da existência humana?

REFERÊNCIAS

ARBACHE, Jorge Saba. Comércio Internacional, Competitividade E Mercado De Trabalho: Algumas Evidências Para O Brasil. In: A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro : IPEA; Brasília : MTE, 2003.

CARDOSO Jr, J.C. e FERNANDES, S. A informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese para pesquisa. Nota Técnica. IPEA/DISOC, 2000.

CARVALHO, P.G. e FEIJÓ, C.A. Produtividade Industrial no Brasil: O Debate Recente e as Fontes de Dados. VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, 1999.

CHAMON, M. Rising Wages and Declining Employment: The Brazilian Manufacturing Sector in the 90s. Texto para Discussão do IPEA no 552, 1998.

GREENHALGH, C., GREGORY, M., ZISSIMOS, B. The labor market consequences of technical and structural changes. University of Oxford: Center for Economic Performance LSE, 1998 (Discussion Paper, 29).

MAIA, K. Progresso tecnológico, qualificação da mão-de-obra e desemprego. Universidade de Brasília: Departamento de Economia, 2001 (Tese de Doutorado).

MARX, Karl. O Capital. L. 1, v. 2. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MATTOSO, Jorge. O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. Ed. Perseu Abramo. 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Jorge%20Mattoso-1.pdf> > Acessado em abril de 2013.

ROSSI, J.L. e FERREIRA, P.C. Evolução da Produtividade Industrial Brasileira a Abertura Comercial. Pesquisa e Planejamento Econômico. 29(1). Pp. 1-37, 1999.

SINGER, Paul. Globalização e desemprego: Diagnósticos e alternativas. Paul Singer. 7ª edição. São Paulo: Contexto, 2006.

SOARES, Sergei; SERVO, Luciana M. Santos; ARBACHE, Jorge Saba. O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200103412.pdf> Acessado em: 08/04/2018.

TAVARES, Maria Augusta. Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

Autores:

¹ Rodrigo Bombonati de Souza Moraes

² Andréa Abrahão Costa

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás (UFG - Regional Goiás)
Doutor em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV)

² Professora Adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG - Regional Goiás)
Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Políticas Públicas e os Desafios Jurídicos na Institucionalização de Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil

O empreendimento econômico solidário emerge como alternativa ao modo de produção capitalista ao propor uma ruptura tanto com a exploração do tempo de trabalho quanto com a rigidez hierárquico-burocrática. [...]

O empreendimento econômico solidário emerge como alternativa ao modo de produção capitalista ao propor uma ruptura tanto com a exploração do tempo de trabalho quanto com a rigidez hierárquico-burocrática. Para institucionalizar essa proposta, o poder público tem procurado desenvolver políticas públicas que regulamentem e implementem esse empreendimento nos diversos níveis federativos. Neste artigo, objetiva-se refletir sobre o tema das políticas públicas no campo da economia solidária e sobre os desafios jurídicos para a sua institucionalização no Brasil. Metodologicamente, utiliza-se a análise documental, tendo como objeto 1o Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), além de leis afins. Percebe-se que embora a regulamentação seja um instrumento importante para a institucionalização das práticas relativas à economia solidária, há que se atentar aos desafios políticos para a normatização adequada às finalidades não apenas produtivas como também político-emancipatórias dessa proposta. Percebe-se o quanto a juridicidade até agora conquistada pelo tema da economia solidária, por si só, não é suficiente para a sua consolidação. Além disso, na prática, as políticas públicas municipais possuem relevância na formação e operacionalização das cooperativas solidárias. Embora sejam enormes os desafios, o empreendimento econômico solidário apresenta-se como tentativa importante para a emancipação do trabalho na sociedade capitalista.

Palavras-chave: Economia solidária; Políticas públicas; Institucionalização jurídica.

INTRODUÇÃO

Em 2015, a Secretaria de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho, lançou, na 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, o 1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019) após ampla discussão com a sociedade civil em diversas conferências regionais, totalizando: "207 Conferências Territoriais e Municipais com 16.603 participantes; 26 Conferências Estaduais com a participação de 4.484 delegados(as); e 05 Conferências Temáticas Nacionais com a participação de 738 pessoas. Ao todo foram mobilizadas 21.825 pessoas em 1.572 municípios". (BRASIL, 2016, p. 4) Entre os objetivos da conferência nacional, cujo tema foi "Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável", estavam:

- I - realizar balanço sobre os avanços, limites e desafios da Economia Solidária considerando as deliberações das Conferências Nacionais de Economia Solidária;
- II - promover o debate sobre o processo de integração das ações de apoio à economia solidária fomentadas pelos governos e pela sociedade civil;
- III - elaborar planos municipais, territoriais e estaduais de economia solidária; e
- IV - elaborar um Plano Nacional de Economia Solidária contendo visão de futuro, diagnóstico, eixos estratégicos de ação; programas e projetos estratégicos e modelo de gestão para o fortalecimento da economia solidária no país. (BRASIL, 2015, p. 3-4)

Os objetivos do evento apontam para o enfrentamento de relevantes desafios administrativo-políticos para fomentar, estruturar, integrar e desenvolver iniciativas de economia solidária nos diversos âmbitos federativos, bem como entre diferentes atores sociais que compõem esse campo.

Se por um lado, o poder público busca alternativas jurídico-institucionais para a constituição e manutenção de empreendimentos econômicos solidários, por meio de políticas públicas distributiva, redistributiva, regulatória e estrutural, quanto

à arena, estrutural, quanto à natureza, emancipatória, quanto à finalidade, e segmental, quanto à abrangência, de acordo com Diap (2016) e Secchi (2012), por outro lado, há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação dessa proposta, alternativa ao complexo sistema produtivo hodierno, até que se crie uma cultura solidária que permita a efetiva participação dos cooperados no processo de trabalho (OLIVEIRA, 2002).

Neste artigo, objetiva-se refletir sobre o tema das políticas públicas no campo da economia solidária e sobre os desafios jurídicos para a sua institucionalização no Brasil. Metodologicamente, de acordo com Gil (2010), trata-se de uma pesquisa exploratória, quanto aos fins, com análise documental, quanto aos meios, cujo objeto analisado será o próprio plano anteriormente citado, além de leis afins. Estruturalmente, além desta Introdução, na próxima seção, realiza-se uma revisão conceitual acerca da economia solidária. Posteriormente, abordam-se os seus aspectos jurídico-institucionais, contextualizando-os no tema das políticas públicas, e, finalmente, encaminham-se as considerações finais. Desta forma, o artigo contribui para o campo de estudos da economia solidária sob um duplo viés, tanto do ponto de vista da necessidade de se criar, na prática, empreendimentos econômicos solidários, quanto das políticas públicas e da necessidade de sua institucionalização.

NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE ECONOMIA SOLI- DÁRIA

Os empreendimentos cooperativos solidários representam formas de geração de trabalho e renda numa práxis que considera a perspectiva de autogestão, a participação democrática e a eleição dos membros cooperados às funções de direção como elementos estruturantes da organização do trabalho. Tal perspectiva rompe, ao menos, duas características fundamentais da indústria moderna: 1) a exploração do tempo de trabalho de quem reproduz o capital; e 2) a dominação racional com relação a fins, objetivada na estrutura burocrática verticalizada.

No primeiro caso, a taxa de mais-valia seria substituída pelo tempo de trabalho, efetivamente, necessário para a produção da mercadoria, sem que haja a produção do tempo de trabalho excedente, necessário para a constituição do lucro e da reprodução do capital.

No segundo caso, as relações de trabalho horizontalizadas permitem a livre circulação de ideias que culminam na maior participação dos trabalhadores na tomada de decisão em todos os níveis organizacionais (estratégico, tático e operacional), na instauração do contraditório como estratégia política para a busca de consensos entre os cooperados e na busca de formas de sociabilidade solidárias, cooperativas e igualitárias tanto no espaço de produção de bens e serviços quanto no esforço de levar essa mesma lógica ao espaço público. Aqui, a originalidade da associação moderna está na sua relação com o espaço público, "esse espaço de confrontação possível entre cidadãos de uma mesma democracia regidos por princípios de liber-

dade e igualdade, condição de um mundo comum ao mesmo tempo que prova sua existência" (LAVILLE, 2001, p. 78).

Para Singer (2002), "a solidariedade na economia só pode se realizar se ela for organizada igualmente pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir ou poupar. A chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais" (SINGER, 2002, p. 9). Nas palavras de Marx (1985), "Liberdade! Pois comprador e vendedor de uma mercadoria, por exemplo, da força de trabalho, são determinados apenas por sua livre-vontade. Contratam como pessoas livres, juridicamente iguais. O contrato é o resultado final, no qual suas vontades se dão uma expressão jurídica em comum" (MARX, 1985, p. 145).

Quanto à igualdade contratual, jurídica, percebe-se que se está diante de uma *illusio*³, na perspectiva de Bourdieu (1997), de que há uma real igualdade entre quem contrata e quem é contratado, porquanto, a livre adesão ao trabalho, assegurada juridicamente, equipara-os como sujeitos livres para decidir sobre suas vidas. Na prática, o tempo de trabalho necessário para a reprodução da vida de quem vende sua força de trabalho é subsumida pelo tempo de trabalho excedente para a reprodução do capital. Nessas idas e vindas, "o trabalhador emprega mais da metade de sua jornada de trabalho para produzir uma mais-valia que várias pessoas sob diversos pretextos repartem entre si" (MARX, 1985, p. 179).

Com esse mesmo viés crítico, Faria (2017, p. 631) assevera que "as relações de trabalho no sistema do capital se estabelecem de maneira predominantemente heterônoma" e que, por conta dessa predominância, as alternativas que possam existir serão

³ 1) Devemos elucidar a "illusio como essa maneira de estar no mundo" que emerge de ser de um certo; 2) Interesse; e 3) "L'illusio comme adhésion immédiate à la nécessité d'un champ a d'autant moins de chances d'apparaître à la conscience qu'elle est mise en quelque sorte à l'abri de la discussion: au titre de croyance fondamentale dans la valeur des enjeux de la discussion et dans les pré-supposés inscrits dans le fait même de discuter, elle est la condition indiscutée de la discussion..." (BOURDIEU, 2001, p. 122)..

desafiadas e limitadas pelas estruturas existentes. Contudo, para o autor, enfrentar as estruturas que promovem a heterodeterminação é necessário para que se realize a emancipação da sociedade. Para ele, "a subversão da exploração capitalista do trabalho e sua reversão para uma sociedade do trabalho – em que todos tenham assegurado o direito ao trabalho coletivo e independente – continua a ser a base fundamental de uma sociedade emancipada" (FARIA, 2017, p. 631).

É assim que na "cooperativa de produção, protótipo de empresa solidária, todos os sócios têm a mesma parcela do capital e, por decorrência, o mesmo direito de voto em todas as decisões. (...) E não há competição entre os sócios: se a cooperativa progredir, acumular capital, todos ganham por igual" (SINGER, 2001, p. 9).

Isto é, as organizações coletivistas de produção (OCPA) "são organizações produtivas sob o controle dos trabalhadores, seja a partir da tomada de empreendimentos falidos, seja como resultado de iniciativas de organização do trabalho como decorrência de uma ação política" (FARIA, 2017, p. 637). Diferentemente, as cooperativas empresariais de produção apresentam-se como empreendimentos capitalistas que se valem da legislação brasileira para se beneficiarem economicamente.

Contudo, a OCPA não constitui, por si mesma, uma forma autogestionária de produção embora para a superação das contradições do sistema de capital a sua "forma e seu conteúdo real somente podem ter materialidade na prática política dos que forem sujeitos de sua construção" (FARIA, 2017, p. 637). Tais experiências de rompimento com as estruturas de produção aos moldes capitalista inserem-se numa temática superior, reconhecida como economia solidária. Nesta, há a integração de diferentes referências como o socialismo utópico, elementos marxistas, o solidarismo cristão, o princípio da

dádiva, descrito por Mauss em Ensaio sobre a dádiva, bem como a pluralidade de mercados, pensada por Polanyi em A grande transformação (LIMA; SOUZA, 2014).

Nesse contexto, as cooperativas e associações aparecem como proposta, ora paliativa ora progressiva, de inclusão ou emancipação, destacando-se "a tentativa de preservar a regulação moral presente formalmente no ideário cooperativista no sentido de equidade, formação, distribuição e criação de uma cultura própria" (LIMA; SOUZA, 2014, p. 161-162).

Assim, para além de sua dimensão econômica estrita (empreendimentos de geração de emprego, renda e mercadorias), a economia solidária deve, de maneira multidisciplinar, incorporar áreas do conhecimento que reflitam sobre a complexidade das práticas vivenciadas no âmbito produtivo com vistas a torná-la uma experiência perene e, por que não, hegemônica do modo de produção e comercialização de bens e serviços nesta sociedade.

Um dos pilares para que tal ação se efetive tem sido, no Brasil, a participação do poder público nessa arena. A visibilidade e aceitação, no cenário político nacional, das formas de cooperativismo e associativismo de trabalhadores heterogêneos e fragmentados, constrangidos pelas forças excludentes da economia capitalista, começa a ganhar força "tanto pelas potencialidades de seus mecanismos internos de participação e capacidade de garantir renda para setores vulneráveis da população, quanto pelas redes externas, criadas com entidades de apoio, movimentos sociais e pelo poder público" (LOCKS; GUGLIANO, 2013, p. 42). Para os autores, "dada a dimensão do fenômeno, a economia solidária se tornou uma política pública de governo, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003" (LOCKS; GUGLIANO, 2013, p. 42).

De acordo com Alcântara (2014), expandir e fortalecer os empreendimentos econômicos solidários exige a vinculação das políticas públicas (PPs) em seus estágios de formulação e implementação. Isso porque as PPs institucionalizam as práticas desses empreendimentos em termos de hábitos para que obtenham efetividade, considerando-se, para isso, "além da dinâmica interna própria a estas – o contexto (social, político e histórico) no qual elas serão inseridas ou para os quais foram criadas" (ALCÂNTARA, 2014, p. 136).

O processo de institucionalização seria perfeito ao alinhar a regulamentação proposta na arena da política pública, nos diferentes âmbitos federativos, bem como na produção de uma rotina que permita desde a formulação da agenda do poder público até a avaliação e o monitoramento de tais práticas. Contudo, a institucionalização das políticas públicas, no geral, e das políticas públicas voltadas ao cooperativismo solidário, particularmente, ocorre com diversos desafios que passam, entre outras instâncias, pela "dinâmica interna da administração concernente, levando-se em consideração, para tanto, a origem dos recursos utilizados para gerir uma localidade, sua destinação, regulamentação e possibilidades de 'manobras' (alteração) dentro da estrutura normativa instaurada" (ALCÂNTARA, 2014, p. 16-17), adicionando-se a compreensão do contexto sócio-histórico da realidade atual.

POLÍTICAS PÚBLICAS, O DIREITO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E SEUS DESAFIOS NORMATIVOS

Se, por um lado, na primeira parte do presente artigo chama-se a atenção para os diferentes aspectos que rodeiam as noções conceituais da economia solidária e as dificuldades de sua aceitação no contexto do sistema capitalista brasileiro, por outro deve ser destacada a importância de se pensar a institucionalização de sua prática, via regulação jurídica. Tal reflexão é aqui empreendida tomando-se como ponto de partida a consagrada diferenciação entre políticas de governo e políticas de Estado.

Como explica Di Giovanni (2010, p. 1), desde a última metade do século passado não é mais possível pensar e compreender as políticas públicas⁴ fora do contexto, no qual, para além de uma mera intervenção do Estado em algo que a sociedade considera problema, tal atuação há de incorporar "do que resulta a política pública – e a política pública é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e sociedade. Essa interação tem que ser incorporada no conceito de políticas públicas."

Forte (2015, p. 2) também segue a mesma trilha de raciocínio quando afirma a ligação das entidades e organizações integrantes do chamado "Movimento da Economia Solidária" com a realidade da virada dos anos 80 e o "ressurgimento" da sociedade civil. Como afirma o autor:

A bibliografia sobre a temática da Economia Solidária tem destacado de forma crescente a dimensão da política pública, partindo da análise do modo de ser e de viver com base na solidariedade, e da relação entre Estado e setores da sociedade civil. Enfoca a atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), a institucionalização do trabalho associado e na política de elaboração e implementação de programas e projetos de geração de trabalho e renda (BARBOSA, 2007; SANCHEZ, 2012; CUNHA, 2012) e a relação entre o movimento social e a política pública de Economia Solidária (CUNHA, 2007; LIMA, 2014), o que me leva à discussão sobre redes de movimentos sociais. (FORTE, 2015, p. 6)

⁴ Frey (2000 p. 214-215), com um tom um tanto crítico observa que "[...] no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Deve-se atentar para o fato de que programas ou políticas setoriais foram examinados com respeito a seus efeitos e que esses estudos foram antes de mais nada de natureza descritiva com graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos. Predominam microabordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único approach e limitadas no tempo [Perez, 1998, p.70]. Normalmente, tais estudos carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos."

De fato, sabe-se que o tema da economia solidária parece novo, mas não é. No contexto da realidade brasileira, ao longo da década de 1990 e como consequência da redemocratização, grupos que possuíam como pontos de coesão o cooperativismo e o associativismo ganharam destaque no cenário político tanto regional quanto nacional. E o termo “economia solidária” surgiu a partir da reflexão de intelectuais e também no seio dos movimentos sociais para unir uma série de iniciativas econômicas populares, tendo o “trabalho coletivo” e a “autogestão” como chaves para a sua compreensão.

Como já destacado na primeira parte deste artigo, trata-se de temperar os desígnios acumulativos e excludentes do sistema de produção capitalista lançando mão de traços de humanização no campo das relações de produção e de distribuição da riqueza gerada.

Portanto, o que parece ser novo e se coloca como desafio é o desenvolvimento de reais incentivos à constituição de empreendimentos solidários, sistematizando-se uma política de Estado voltada à área, que ultrapasse os períodos de determinado governo. Isto porque, até o momento muitos empreendimentos se valem da legislação destinada às cooperativas, mas esta apresenta-se deslocada das suas necessidades sob diferentes aspectos.

Com efeito, a legislação que mais se aproxima da natureza e objetivos dos empreendimentos econômicos solidários é a formulada para as associações e cooperativas. Tanto nestas quanto nos empreendimentos econômicos solidários, as relações de poder são horizontalizadas, há igualdade entre os participantes que gerem a sociedade e em regra os resultados econômicos são divididos segundo o trabalho de cada um.

No entanto, para que o modelo produtivo da economia solidária se fortaleça, se expanda e rompa,

principalmente, com a barreira de acesso ao crédito imposta pela legislação das cooperativas, ele necessita de um marco regulatório próprio, cuja ideia, por óbvio, não surge de uma hora para outra.

Sabe-se que muitos empreendimentos acabam não se constituindo pela inexistência de um modelo jurídico organizacional e tributário adequado à lógica que os identificam e foi abordada linhas atrás. Isto porque, a Lei 5.764/71 define as cooperativas como sendo: “Artigo. 4º- [...] sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades”. Tal noção foi repetida no artigo 982 do Novo Código Civil e o fato é que, mesmo após a aprovação da Lei 12.690/2012 – Lei das Cooperativas de Trabalho –, o rigor quanto ao cumprimento de obrigações reais acaba por gerar não apenas a exclusão legal, social, econômica e cultural de diversos empreendimentos que permanecem na informalidade. Estes, experimentam barreiras jurídicas, administrativas, fiscais e tributárias e revelam a dificuldade de registro e manutenção de “cooperativas” para quem não pode pagar as despesas necessárias.

Tais obstáculos se referem especificamente ao momento de registro nas Juntas Comerciais para a devida constituição dos empreendimentos, assim como às obrigações perante o Fisco municipal, estadual e federal. Para mantê-los em funcionamento e plenamente organizados fora do campo da informalidade⁵, o ideal seria não apenas regulamentar a isenção de taxas de registro, mas também a desburocratização ainda incomum no âmbito do direito societário.

Para responder a esse leque de desafios, ainda no ano de 2006 ocorreu a primeira Conferência Nacional de Economia Solidária - CONAES, na qual foi aprovada um robusto conjunto de prioridades

para as políticas públicas de economia solidária em diversas áreas, como por exemplo em relação a crédito e finanças solidárias, a um marco jurídico próprio, à produção e à comercialização, tudo em prol da estruturação de um Plano Nacional de Economia Solidária.

Inicialmente, por meio da Resolução n.º 18 desta primeira Conferência o que estava em jogo era a reorganização de processos econômicos e cadeias produtivas a partir de uma dinâmica de desenvolvimento endógeno, autogestionário, solidário e sustentável, privilegiando agentes locais que pudessem se responsabilizar pelo desenvolvimento territorial e regional,

Num segundo momento, já de expansão e fortalecimento de práticas e valores ligados ao associativismo e cooperação, ocorreu a segunda Conferência Nacional de Economia Solidária (2010). Nela, foram cogitadas iniciativas de organização da produção, de serviços, de crédito e finanças solidários, de comércio justo e de consumo responsável.

O caminho continuou a ser trilhado no ano de 2014, durante o qual foi realizada a 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária. Momento decisivo para a compreensão da lógica que está na base deste movimento. Ali definiu-se, claramente, que a economia solidária é uma alternativa ao modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista, já que possibilita o resgate e a valorização das diversas formas de trabalho associado em iniciativas econômicas contextualizadas que não desprezam as diversidades ecológicas, culturais e étnicas.

Mas, bem antes disso, como aponta Benedito (2015), a necessidade de criação de um marco regulatório próprio para o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária foi largamente discutida na III Plenária Nacional de Economia Solidária em 2003, direcionada para a formação de finanças, produção e comercialização de produtos

ou serviços, fruto de movimentos de economia solidária.

Capitaneada pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, a iniciativa possuía um objetivo claro: criar a primeira lei brasileira que reconhecesse o direito ao trabalho associado e apoiasse as iniciativas da economia solidária. Assim, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES - órgão responsável pela representação, articulação, incidência na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de economia solidária) acabou por lançar uma forte campanha em defesa do que veio a ser o Projeto de Lei n.º 4.685, de 2012, que iniciou na Câmara dos Deputados e dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária, sobre os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), institui o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.

O avanço está em que no seu artigo 1º, além de definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária, cria-se o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualifica-se os empreendimentos econômicos desta natureza como sujeitos de direitos, assegurando-se o direito ao trabalho associado e cooperativado.

Já nos artigos 5º e 6º e respectivos incisos o tema refere-se às políticas públicas de forma prioritária para garantir a expansão da economia solidária.

Art. 5º A Política Nacional de Economia Solidária constitui-se instrumento pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas ao fomento da economia solidária.

Art. 6º São objetivos da Política Nacional de Economia Solidária: [...] II - fortalecer e estimular a organização e a participação social e política em empreendimentos de economia solidária; III - fortalecer e estimular o associativismo e o cooperativismo que se caracterizem como empreendimento da economia solidária; IV - reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas de empreendimentos qualificados nos termos desta Lei como de economia solidária; V - contribuir para a geração de

riqueza, a melhoria da qualidade de vida e a promoção da justiça social; VI - contribuir para a equidade, a garantia da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, de modo a propiciar condições concretas de participação social; VII - promover o acesso da economia solidária aos fundos públicos, aos instrumentos de fomento, aos meios de produção, aos mercados e ao conhecimento e às tecnologias sociais necessárias ao seu desenvolvimento; VIII - promover a integração, a interação e a intersectorialidade das políticas públicas que possam fomentar a economia solidária; IX - apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, de modo a impulsionar práticas relacionadas ao consumo consciente e ao comércio justo e solidário; [...]

Recentemente, em 10 de outubro de 2018, ao ser encaminhado ao Senado Federal o Projeto de Lei transforma-se no PLC 137/2017 e é aprovado na Comissão de Constituição e Justiça.

Ocorre que, para completar essa retrospectiva simples, duas breves notas críticas merecem ser registradas a respeito daquele último ponto.

Primeiro, sabe-se que na constituição da agenda das políticas públicas sociais a participação plural na arena de discussões é decisiva para a sua efetividade. E, nesse sentido, muito embora o referido Projeto de Lei tenha contado com a participação de muitas organizações e entidades representativas do campo da economia solidária, no Senado Federal foi emendado para acolher a visão da Casa Civil e de grupos específicos. Deixou, de lado, assim, a pluralidade daquelas organizações ao incluir no atual artigo 14, inciso VI - inexistente no então artigo 18 - a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como única representante dos empreendimentos e integrante do Sistema Nacional de Economia Solidária.

Segundo, em se tratando da importância do fomento por parte do Poder Público, vê-se que alguns dispositivos acabaram sendo alterados ou suprimidos em flagrante sacrifício desta área na constituição e desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários. O projeto original

ficou assim enfraquecido⁶.

Desta forma, ao se reconhecer que a legalização ou juridicidade de determinada iniciativa não garante a sua legitimidade, não há como negar que no atual estágio de produção legislativa, ao menos, chama-se a atenção para uma nova forma de produzir, de fazer circular e de consumir dentro da sociedade capitalista e, com isso, ela se abre a um novo direito fundamental, o direito à economia solidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o objetivo do artigo, pode-se refletir sobre o tema das políticas públicas no campo da economia solidária e sobre os desafios jurídicos para a sua institucionalização no Brasil.

Percebe-se, com isso, que o empreendimento econômico solidário emerge como forma alternativa de produção de mercadorias ao modo capitalista na medida em que estrutura as relações e organização de trabalho para promover uma dupla ruptura: por um lado, rompe-se com a exploração do tempo do trabalho pelos proprietários dos meios de produção, ao transformar as igualdades jurídicas em igualdades de fato; por outro lado, rompe-se com a heteronomia do trabalho burocrático, ao fornecer autonomia aos trabalhadores.

Além disso, tais empreendimentos reforçam os princípios democráticos ao impulsionar a participação dos trabalhadores nas decisões e deliberações internas à produção (BOBBIO, 2017), além de estender o trabalho para esfera pública, em termos de reivindicações políticas de demandas sociais (HABERMAS, 1995).

⁶ Sobre o ponto ver o parecer emitido na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, do qual destaca-se o seguinte trecho: "Tanto a concessão de subvenção (art. 11), quanto a criação de um novo fundo (art. 22), acarretam aumento de despesa. O mesmo vale para as ações de fomento previstas nos arts. 9º, 10 e 12, ainda que nesse caso a obrigação de gasto ocorra de forma genérica. Nesse sentido, como tais artigos não atendem ao previsto na LRF, julgamos pertinente sua exclusão do projeto em análise." Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7874615&ts=1539882118540&disposition=inline>. Acesso em: 16 out 2018.

Nesse sentido, os agentes públicos passam a compor as agendas das políticas públicas com vistas a absorver tais demandas na forma de regulamentação e implementação de ações concretas para o funcionamento contínuo de tais iniciativas. Conforme destacou-se inicialmente, a Conferência Nacional de Economia Solidária teve como objetivos o fomento, a estruturação, a integração e o desenvolvimento das iniciativas e práticas dos empreendimentos solidários em diversos âmbitos nacionais, a fim de institucionalizar essa forma de produção, sua comercialização, consumo, sociabilidade e participação política dos trabalhadores.

Contudo, relativamente aos aspectos jurídicos, é possível perceber o quanto a juridicidade até agora conquistada pelo tema da economia solidária, por si só, não é suficiente para a sua consolidação. Nada obstante a pressão exercida por uma segunda onda de movimentos sociais mais ou menos organizados, que redundou na aprovação do Projeto de Lei que institui a Política Nacional da Economia Solidária no país, o rompimento com a lógica do sistema capitalista impõe maior abertura do que os pressupostos do Direito formal é capaz de oferecer.

Para estudos futuros, sugerem-se duas possibilidades. A primeira seria realizar pesquisas que envolvam a economia solidária e a democracia na perspectiva habermasiana. A segunda poderia trazer um aprofundamento das questões relativas às políticas públicas municipais para a efetivação de empreendimentos econômicos solidários e tendente à consolidação do direito à economia solidária no Brasil. Por isto, o desafio para este novo tipo de economia é uma constante, que ainda impõe a atuação dos diferentes ramos do conhecimento envolvidos nesta empreitada.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Políticas públicas municipais e economia solidária. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 135-145, Jun. 2014.
- ARRUDA, Dyego de Oliveira; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. A Construção dos Fundamentos Conceituais da Economia Solidária. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 25, 2013.
- BENEDITO, Alessandra. Economia solidária e cooperativismo: oportunidade de humanização nas relações produtivas. In: CONGRESSO DE PESQUISADORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1, 2015, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Diagrama Editorial, 2015. Disponível em <<http://www.conpes.ufscar.br/anais>>. Acesso em: 10 out 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: fragmentos de um dicionário político. São Paulo: Paz & Terra, 2017.
- BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.
- BRASIL. **1º Plano Nacional de Economia Solidária**: para promover o direito de produzir e viver de forma sustentável. Brasil: Brasília, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. 2012a. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jul. 2012. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 out 2018.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.685**, de 08 de novembro de 2012, art. 1. 2012b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 out 2018.
- BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 out 2018.
- BRASIL. **Lei nº 5.764**, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 1971. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 out 2018.
- CONAES. Documento final- Resolução nº 18. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria/caderno_propostas_1_conferencia_economia_solidaria.pdf. Acesso em: 15 out 2018.
- CONAES. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2_conferencia_economia_solidaria_documento_final.pdf. Acesso em: 15 out 2018.
- CONAES. Documento final- Resolução nº18. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria/caderno_propostas_1_conferencia_economia_solidaria.pdf. Acesso em: 15 out 2018.
- CONAES. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2_conferencia_economia_solidaria_documento_final.pdf. Acesso em: 15 out 2018.
- CONAES – CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2014, Brasília. **Texto de Referência...** Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814373793B0143BB08893640E8/Texto%20de%20Refer%C3%Aancia%20-%20gr%C3%A1fica.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.
- DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Políticas públicas e ciclo orçamentário**. Brasília: Série Estudos Políticos, 2016.
- DIGIOVANNI, Geraldo. Jornal 27 do CRP-RJ mar/abril 2010. **Entrevistas da matéria principal – “Psicologia e políticas públicas”**. Disponível em: <<http://www.crpj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>> Acesso em: 10 out 2017.
- FARIA, José Henrique de. **Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada**: em direção ao rigor conceitual. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 629-650, July 2017.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>> Acesso em: 17 out 2018.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.
- LAVILLE, Jean-Louis. Economia solidária, a perspectiva européia. **Soc. estado**, Brasília, v. 16, n. 1-2, p. 57-99, Dec. 2001.
- LIMA, Jacob Carlos; SOUZA, André Ricardo de. Trabalho, solidariedade social e economia solidária. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 139-168, Dec. 2014.
- LOCKS, Pompílio; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia e economia solidária: limitações e potencialidades. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 10, p. 41-62, Apr. 2013.
- OLIVEIRA, Paulo Salles (Org.). **O lúdico na cultura solidária**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

WWW.**IMESC.MA.GOV**.BR



IMESC
INSTITUTO MARANHENSE DE
ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS
E CARTOGRÁFICOS

