

MUNDO

# ECONÔMICO

ISSN 2594-4592

D.O.I 10.47592/MUNDO822

PERIODICIDADE | SEMESTRAL

JAN | JUN 2022

V.8, N.1

# APRESENTAÇÃO



Seria justo definirem-se os economistas como “Decifradores”? E o que seriam os objetos dos seus achados? Eles conseguem mesmo prever o futuro? Há um bordão nos meios acadêmicos, segundo o qual nem todo historiador é economista, mas todo economista é um pouco historiador. Esta oitava edição da importante publicação Mundo Econômico, feita em conjunto pelo CORECON-MA e IMESC, relativa ao primeiro semestre de 2022, parece vir confirmar tais especulações.

Composta de cinco artigos de autoria de Economistas profissionais, professores e de alunos de cursos de Economia do Maranhão e do Piauí, faz uma incursão em vários dos objetos que correspondem àquelas percepções sobre o que é o economista.

Assim, encontramos nos trabalhos apresentados importantes elementos para “deciframos” questões relevantes para toda a sociedade, além do universo acadêmico, como o INSTITUCIONALISMO ou a FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA, em um momento em que este aspecto da economia se encontra sob escrutínio, desde a crise do sistema bancário americano de 2008. Há ainda um “foco de luz” esclarecedor sobre a questão da desigualdade de renda e do mercado de trabalho em outro artigo da edição. É mais uma “charada decifrada”.

Também há oportunas incursões em dois dos artigos publicados em acontecimentos pretéritos das economias do Maranhão e Piauí, oportunizando o conhecimento do significado do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Piauí no período 2015-2020, e dos impactos do Programa de Ação do Governo (PAEG), no desenvolvimento maranhense, em particular na política habitacional, nos primórdios do Regime Militar de 1964. Desse modo, as duas instituições responsáveis pela publicação vão cumprindo suas missões institucionais e, ao mesmo tempo, criando oportunidades para o debate baseado em boa ciência, além de promover os estudantes a precoce ingresso no mundo profissional, aperfeiçoando por este modo sua formação intelectual.

Boa leitura.

José Cursino Raposo Moreira

## Revista Mundo Econômico

### CORPO EDITORIAL

#### Coordenação:

Dionatan Silva Carvalho - Presidente do IMESC  
João Carlos Souza Marques - Presidente do CORECON-MA

#### Editorial e Curadoria

João Carlos Souza Marques - Editor/Curador  
Conselheiro Presidente do CORECON-MA  
Superintendente de Assuntos Fiscais - SEPLAN-MA  
Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Economista (UFMA)

Luiz Jorge Bezerra Dias - Editor/Curador  
Coordenador Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Maranhão no IMESC  
Professor Assistente na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA\CECEN\DHG)  
Mestre em Sustentabilidade de Ecossistemas e Geógrafo (UFMA)

Geilson Bruno Pestana de Moraes - Curador  
Chefe do Departamento de Conjuntura e Estudos Setoriais do IMESC  
Mestre em Políticas Públicas (UFMA), Especialista em Administração Pública (UCAM) e Economista (UFMA)

Carlos Eduardo Nascimento Campos - Curador  
Chefe de Divisão do Departamento de Conjuntura e Estudos Setoriais do IMESC  
Mestrando em Políticas Públicas (UFMA), Especialista em Perícia Econômica (IPOG) e Economista (UFMA)

Frednan Bezerra dos Santos - Curador  
Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA), Especialista em Produção e Desenvolvimento Rural (Unyleya) e Economista (UFMA)

#### Design

Equipe do IMESC

#### Revisão

Dionatan Silva Carvalho

### CONSELHO EDITORIAL DO PERIÓDICO

#### Antônio Cesar Ortega

Doutor em Economia no Programa de Economia, Sociologia e Políticas Agrárias da Universidade de Córdoba (ESP)  
Pós-doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp (SP)  
Mayra Suzy de Sousa Silveira  
Maurício Oliveira de Jesus  
Tatiane Sousa da Silva Nogueira

Professor Titular na Universidade Federal de Uberlândia (MG)

#### Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas

Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Goiás  
Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

#### Farid Eid

Doutor em Economia e Gestão na França  
Professor do PPG em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Pará (IFPA) Campus Castanhal  
Pesquisador da União Europeia pela Universidade de Alicante (ESP)

#### Flávia Rebelo Mochel

Doutora em Geociências (Geoquímica) pela Universidade Federal Fluminense  
Pós-doutora em Recuperação Ecológica de Ecossistemas pela Wageningen University (Holanda)  
Professora associada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Responsável pelo Laboratório de Manguezais (LAMA)  
Fundadora/coordenadora do Centro de Recuperação de Manguezais (Cermangue), na UFMA

#### Glauber Lopes Xavier

Pós-doutor em Ciências Sociais pelo CPDAUFRRJ  
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFGO)  
Professor Efetivo da Universidade Estadual de Goiás (UEG)

#### Heric Santos Hossoé

Mestre e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Professor Efetivo da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

#### José Geraldo Pimentel Neto

Pós-Doutor e doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)  
Professor Titular na Faculdade de Imperatriz (FACIMP)

#### Murilo José de Souza Pires

Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp (SP)  
Pós-doutor em Economia pelo Instituto de

Economia da Unicamp (SP)  
Pesquisador Sênior no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)

#### Rodrigo Gustavo de Souza

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)  
Professor Efetivo da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

### EXPEDIENTE

### CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DO MARANHÃO

#### Presidente

João Carlos Souza Marques

#### Vice-presidente

Marcello Apolônio Duailibe Barros

#### Conselheiros Efetivos

André Luiz Lustosa de Oliveira  
Carlos Eduardo Nascimento Campos  
Eduardo Cássio Beckman Gomes  
Eduardo Henrique Santos Pereira  
Frednan Bezerra dos Santos  
Heloizo Jerônimo Leite  
João Carlos Souza Marques  
José Lúcio Alves Silveira  
Marcello Apolônio Duailibe Barros  
Marcellus Ribeiro Alves  
Paulo Eduardo Pacheco Cardoso Ronchi  
Roberto Santos Matos

#### Conselheiros Suplentes

Francisco Pereira Mascarenhas Júnior  
Iêgo Brunno Costa Castro  
Jainne Soares Coutinho  
Joçara Felipe de Paula  
José Aderaldo do Nascimento Neto  
José Tavares Bezerra Junior  
Luiz Fernandes Lopes  
Mariana Carneiro C. Nascimento  
Rodrigo Leite Cruz  
Wilson França Ribeiro Filho  
Delegado de Imperatriz-MA  
Fernando Reis Babilônia

### CORECON-MA Acadêmico

#### Presidente

Safira Cardoso Carvalho

#### Vice-Presidente

Mário Henrique Silva de Sousa

#### Tesoureiro

Paulo Roberto Carneiro de Sá

#### Diretor de Comunicação

Rodrigo Queiroz Costa

#### Conselheiros

Gustavo Araújo Paixão  
Jamile Silva Santos  
Kássia da Silva Oliveira

# SUMÁRIO



## ARTIGO 1

**PÁG5.** O “VELHO” E O “NOVO” INSTITUCIONALISMO: considerações conceituais

**D.O.I 10.47592/MUNDEC08012022**

**Autores:** Gustavo Moreno Alves Ribeiro  
Alex Brito

## ARTIGO 2

**PÁG23.** NOTAS SOBRE AS TEORIAS DA FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA: abordagem comparada entre Marxismo e Escola da Regulação Francesa

**D.O.I 10.47592/MUNDEC08022022**

**Autor:** Jadson Pessoa

## ARTIGO 3

**PÁG37.** O MERCADO DE TRABALHO COMO PRINCIPAL DETERMINANTE DA DESIGUALDADE DE RENDA

**D.O.I 10.47592/MUNDEC08032022**

**Autores:** Haniel Ericeira Rodrigues  
Thiago Souza Muniz  
Alex Brito

## ARTIGO 4

**PÁG50.** O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO PIAUÍ (2015–2020)

**10.47592/MUNDEC08042022**

**Autores:** Joabe Alves Carneiro  
Ana Valéria Matias Cardoso  
Gabriel Cavalcante de Sousa  
Juliano Vargas

## ARTIGO 5

**PÁG64.** O IMPACTO DO PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG), NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HABITACIONAL DO MARANHÃO NO PERÍODO DE 1964 A 1975

*IMPACT OF ECONOMIC ACTION PLAN OF THE GOVERNMENT (PAEG), ON HOUSING AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN MARANHÃO STATE*

**D.O.I 10.47592/MUNDEC08052022**

**Autores:** José Rubens dos Santos  
Índira Mara Santos

# ARTIGO 1

## O “VELHO” E O “NOVO” INSTITUCIONALISMO: CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

**GUSTAVO MORENO ALVES RIBEIRO<sup>1</sup>**  
**ALEX BRITO<sup>2</sup>**

### RESUMO

O presente artigo fornece um breve resumo das principais ideias e postulados de autores proeminentes no âmbito da Economia Institucional, apresentando suas abordagens teóricas e a evolução dos conceitos ao longo do tempo, bem como a relação conceitual entre os autores de diferentes épocas e as principais contribuições de cada um no desenvolvimento deste ramo da Ciência Econômica e fornece um entendimento do que realmente significam instituições e como elas eram e são originalmente definidas pelos estudiosos do tema, a despeito das definições que normalmente circulam pela sociedade.

**Palavras-chave:** Instituições. Desenvolvimento. Organizações.

### ABSTRACT

This article provides a brief summary of the main ideas and postulates of prominent authors in Institutional Economics, presenting their theoretical approaches and the evolution of concepts over time, as well as the conceptual relationship between authors from different eras and the main contributions of each in the development of this branch of Economic Science and provides an understanding of what institutions really mean and how they were and are originally defined by scholars of the subject, despite the definitions that normally circulate in society.

**Keywords:** Institutions. Development. Organizations.

1 Discente do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA.  
E-mail para contato: [moreno.gustavo@discente.ufma.br](mailto:moreno.gustavo@discente.ufma.br)

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA.  
E-mail: [as.brito@ufma.br](mailto:as.brito@ufma.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Uma economia é formada por diversos elementos: Pessoas, Produtos, Empresas, Processos, Lugares, enfim, esses são os primeiros componentes que costumam vir à mente quando buscamos pensar o que forma toda a estrutura de uma economia, entretanto, existem elementos subjacentes e adjacentes que, com frequência, são ignorados em todo tipo de análise econômica. Desse modo, este trabalho focará no elemento das Instituições.

Para Douglass North (1990), a economia, seja no âmbito público, seja no âmbito dos mercados, tem o seu modo de funcionamento ótimo fortemente atrelado ao ambiente institucional, para o autor, as instituições criam bases para o desenvolvimento econômico uma vez que organizam o processo e a boa organização deste processo é fundamental para a boa execução e, por conseguinte o sucesso deste.

Já para Daron Acemoglu e James Robinson (2012) as instituições não apenas organizam a economia como também representam o ponto crucial que difere economias subdesenvolvidas e desenvolvidas e até mesmo ditaduras e democracias. Nesta visão, as instituições formam a tábula rasa do sistema econômico, na qual, o que quer que seja escrito, determinará os rumos futuros da economia de uma sociedade e, por conseguinte, o seu sucesso ou seu fracasso.

O objetivo do presente trabalho é apresentar uma revisão bibliográfica de como a noção de instituições permeia a ciência econômica e como ela relaciona-se com o próprio desenvolvimento econômico.

## 2 O INSTITUCIONALISMO CLÁSSICO

Instituições podem ser definidas como sendo as regras que regem a sociedade, sejam elas formais ou informais. As formais existindo na forma de leis e as informais existindo na forma de normas sociais de conduta e valores culturais assimilados naturalmente pela sociedade, cuja imperatividade e aplicação encontram-se implícitas na vida social, assim, o arcabouço de regras, ou seja, o arcabouço institucional ao qual a sociedade encontra-se inserida, acaba por influenciar a tomada de decisão dos agentes econômicos, uma vez que estas regras limitam o raio da ação dos agentes econômicos seja por meio de proibição tácita, seja criando circunstâncias vantajosas ou desvantajosas para determinadas ações (NORTH, 1990).

O surgimento dessa noção de Instituições remonta aos autores iluministas clássicos, Locke (1690) em seu “Ensaio Sobre o Governo Civil”, no qual define o “Estado de Natureza” que é a situação humana de total ausência de regras, em que todos viveriam em permanente conflito entre si, tendo em vista que todos perseguem seus interesses utilizando todos os meios à sua disposição ignorando possíveis males a serem infligidos a terceiros na busca de tais interesses, assim, segundo o autor é mister o estabelecimento de um arcabouço de regras que limitem tanto o escopo de ação do homem quanto o escopo de ação do próprio estado, em nome da manutenção da paz e coesão social.

Hobbes (1651) em “O Leviatã” entendia de forma similar, ao postular que, dada a necessidade de defender a comunidade de potenciais incursões estrangeiras inimigas, bem como de comportamento hostil e violento por parte dos próprios habitantes da comunidade, urge estabelecer uma ordem social, esta que se daria por meio de leis que seriam validadas e aplicadas por meio da figura de um soberano, que é o chefe de estado. Hobbes dizia que a instituição dessas leis, junto com a figura de um soberano ou de uma assembleia de homens que exerceria essa soberania, traria a garantia de que os homens pudessem trabalhar e auferir os frutos de seu trabalho em segurança e sem prejudicar a outrem.

Nessas determinações clássicas é possível perceber como os autores, de certa forma, entendiam que uma organização normativa da sociedade já seria capaz de moldar e induzir as ações dos indivíduos ao limitar suas possibilidades de ação, essa perspectiva seria adotada posteriormente por autores que entendiam o papel das instituições como um influenciador direto da ação humana dentro do sistema econômico, como Thorstein Veblen, Walton H. Hamilton, Friedrich Hayek, Geoffrey Hodgson, Douglass North et al.

Thorstein Veblen é um dos institucionalistas clássicos e sua teoria institucional é alicerçada em críticas ao modelo Neoclássico, em sua visão, os economistas neoclássicos equivocavam-se ao descrever o homem como meramente um ser hedonista que age unicamente considerando seus próprios interesses, prazeres e vontades, ignorando tudo o que há em torno disso, como se, na verdade, não houvesse nada em torno. (VEBLEN, 1898)

Argumenta o autor que, mais do que um mero escravo de seus prazeres e vontades próprias, o homem também reage a estímulos externos e esses estímulos externos seriam forças alheias ao seu controle, Veblen diz que:

Espiritualmente, o homem hedonista não é uma força motriz. Ele não é o centro de um processo de vida, exceto no sentido de que ele está sujeito a uma série de permutas impostas sobre ele por circunstâncias externas alheias a ele (VEBLEN, 1898, p.17).

Veblen compreendia que o primeiro arcabouço institucional com o qual o ser humano tem de lidar é o cultural, aquele que permeia informalmente o meio que o homem nasce e se desenvolve, que se traduz ao longo de sua vida em experiências, ensinamentos de progenitores que tiveram experiências passadas, ou seja, mesmo essa organização normativa que pode ser vista como pré-legislativa, influencia o raio de ações que um indivíduo pode considerar aceitável para atingir um objetivo (VEBLEN, 1898).

Essa questão é compreendida de forma similar e complementada por outro institucionalista clássico, Walton H. Hamilton, que em seu artigo "*A Institutional Approach to Economic Theory*" de 1919 parte de uma crítica à teoria clássica do valor, por considerar que a mesma traz uma abordagem mecanicista do funcionamento da economia e do comportamento dos agentes econômicos, além de tomar os postulados de Veblen como premissas, Hamilton já introduz um ponto de partida à discussão sobre o quão determinantes são as mudanças institucionais e a qualidade institucional para o desempenho econômico de uma sociedade, ao afirmar que:

A 'Economia Institucional' tenta dizer 'porque todos nós estamos tão bem como estamos' e 'porque alguns estão melhores que os outros'. Tal explicação não pode ser respondida adequadamente por fórmulas esclarecendo os processos pelos quais preços surgem em um mercado. Sua investigação deve ir além da compra e venda para as peculiaridades do sistema econômico que permitem que essas coisas ocorram mediante determinados termos em alguns lugares e não em outros. A 'Economia Institucional' não pode desistir de estudar as convenções, costumes, hábitos de pensar e modos de fazer que compõem o esquema de arranjos que chamamos de 'ordem econômica'. Ela deve estabelecer em suas relações umas com as outras as instituições que, juntas, constituem a organização da sociedade industrial moderna. (HAMILTON, 1919, p. 3-4)

Hamilton precede conceitos que serão utilizados abertamente no futuro por economistas que abordarem a economia do ponto de vista institucional, como North (1990), ao abordar a cultura e o meio como sendo o arcabouço de instituições informais, Hodgson (2006) que abordará a importância da cultura e da formação pessoal para a definição do próprio conceito de instituições e Acemoglu & Robinson (2012) que afirmam ser a qualidade das instituições o diferencial primeiro entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Com base nas ideias de Veblen e Hamilton, já é possível concluir que a primeira escola institucionalista é essencialmente crítica à escola econômica neoclássica, uma vez que, quando se considera que a economia possui uma gama tão ampla e distinta de segmentos e setores que comumente são abordados, é graças à economia neoclássica e

sua abordagem mecanicista e estoica que esses diferentes segmentos separam-se em corpos de estudos heterogêneos e que muitas vezes parecem não ter conexões uns com os outros, e é por meio da abordagem da economia por meio das Instituições que essas lacunas são preenchidas (HAMILTON, 1919).

Se aprofundando na crítica à tradição neoclássica, Hamilton (1919) entende que a teoria neoclássica se preocupa em demasia com o funcionamento de preços e quotas de distribuição – que o autor considera como aspectos “mecânicos” do processo econômico – mas ignora a organização deste mercado, a forma e a natureza das transações que nele ocorrem, ou com as circunstâncias e fatos que geram uma dada distribuição de oportunidades, direitos de propriedade, vantagens e desvantagens dentro de toda a janela de movimentações que se incursionam em um processo econômico, sendo estes elementos tão ou mais importantes e determinísticos que os estudados pela escola neoclássica.

É possível concluir, com base nas premissas apresentadas, que o papel das instituições como entendidas por estes primeiros autores é o de fornecer o *background* para o funcionamento do sistema econômico, atuando como uma força arbitral e organizadora das ações humanas que regem uma economia, força essa fortemente embasada numa consciência social que forma a cultura e as normas implícitas que gerenciam as relações humanas, desde as mais simples, no âmbito familiar às mais complexas que ocorrem em âmbito comercial e financeiro, pois as instituições

São arranjos sociais capazes de mudar, ao invés de serem fenômenos naturais inflexíveis; e parte por causa de uma consciência de que atividade, uma vez aparentemente voluntária, é controlada por convenções e hábitos de pensamento sutis (HAMILTON, 1919, p.06).

John R. Commons definiu as instituições como sendo uma expansão da ação individual humana na forma de ação coletiva, que se traduzem na prática como “costumes desorganizados e interesses contínuos organizados” (COMMONS, 1931, p.01), e que estas governam toda a ação individual, por meio dos costumes e interesses gerais, e determinam em maior grau a liberdade de ação dos indivíduos ou mesmo ensejando obrigações. A noção de Commons acerca das Instituições como um norteador de ações individuais encontra respaldo em Veblen (1898) no que se refere a olhar as instituições como uma sinalização de “possíveis estradas” a serem seguidas pelo indivíduo, estradas essas que ilustram o raio de ações possíveis a um indivíduo dentro daquela sociedade e economia em que ele se encontra inserido. Também há ponto de intersecção com Hamilton (1919) ao tratar do papel dos costumes e da “consciência coletiva” da população como elementos que exercem a função de instituições.

Commons (1931) compreende que o “legal”, ou seja, a regra, a lei, precede o físico na economia, isso significa dizer que, por exemplo, uma transação, antes de um simples ato físico de troca, é antes, uma ação governada, limitada e conduzida do início ao fim por regras e normas sociais, por mais simples que estas sejam, para o autor “Controle legal é controle físico futuro” (COMMONS, 1931, p.01)

As implicações de afirmar que o ambiente de regras influencia os atos físicos dentro de uma economia são de que mudanças institucionais futuras, dependendo do quão drásticas forem e/ou onde serão aplicadas podem levar a mudanças igualmente drásticas em toda a forma de funcionamento do sistema econômico, ou que ambientes com regras diferentes podem apresentar resultados econômicos completamente distintos ainda que seus agentes busquem objetivos similares.

Commons (1931) considera como exemplos de instituições (que o mesmo chama também de “ação coletiva” como dito anteriormente) tudo aquilo que, quando não se tratarem de costumes desorganizados, se tratarem de interesses contínuos que se organizam e estes podem se materializar na forma da própria instituição da família, de sindicatos, a moeda, o sistema de reservas fracionárias e até mesmo o próprio estado. Naturalmente, o autor presume que qualquer relação econômica ocorrerá sob o jugo desse arcabouço de regras que se materializa na forma destas instituições, pois para fazer uma compra é necessário utilizar moeda, que é emitida pelo estado e a transação ocorre sempre levando em consideração o arcabouço de leis vigente, que garantem um acordo justo e, muitas vezes, a transação tem em vista o bem estar do grupo familiar em que os indivíduos estão inseridos, fazendo com que a instituição família tenha um papel impulsionador em certos âmbitos do sistema econômico, e tudo isso é feito levando em conta a instituição da propriedade privada, sem a qual não há sequer sentido em se ocorrer transações, e a propriedade existe somente quando garantida na forma de instituição formal pelo arcabouço de leis garantidos pelo Estado, como havia postulado anteriormente Hobbes (1651).

De acordo com o autor, as mudanças nas instituições ocorrem na medida em que regras informais mudam, mas apesar disso, seu objetivo dentro do tecido social permanece o mesmo: fornecer um leque de opções aos seres humanos acerca do que elas podem, devem e o que não podem e não devem fazer na busca de determinados objetivos (COMMONS, 1931). O autor também tece críticas à visão de Adam Smith (1776), pois segundo o mesmo, Smith enxergava a economia como uma espécie de “entidade” que funciona num cenário de ação divina, abundância de recursos e total harmonia de interesses e por isso não explica com perfeição o funcionamento do sistema econômico,

apesar de permanecer reconhecendo a importância da contribuição de Adam Smith para a ciência econômica em si, nisso Commons (1931) evoca David Hume (1739) que afirmava que a existência da ética dentro das transações e negócios se devia primordialmente à duas condições que se sequenciam: A existência de conflito de interesses e a escassez de recursos da qual surgem justamente estes conflitos, com base nisso, Commons busca corroborar a noção de que as Instituições são formadas essencialmente quando, na busca de se solucionar possíveis conflitos, criam-se regras que ensejam sanções individuais ou coletivas, e por essa mesma razão, rechaçava a ideia de auto regulação dos mercados defendida tanto por Smith quanto pela escola Neoclássica.

Em contraponto e ao mesmo tempo em complementariedade com Veblen (1898), Commons diz que, apesar dos costumes terem a importância no surgimento das instituições, estas tendem a, com o passar do tempo, moldar os costumes vigentes, pois, uma vez que o objetivo das Instituições é balizar o comportamento das pessoas dentro da sociedade e sistema econômico, a conclusão lógica que o autor chega é a de que toda a rede de comportamentos, ou seja, os costumes e a cultura, tendem a ser moldados pelas instituições estabelecidas, bem como mudam em concomitância às mudanças institucionais que podem vir a ocorrer, e cita que, pessoas que se recusam, por exemplo, a utilizar dos novos métodos de efetuar transações que as instituições vigentes propiciam simplesmente não conseguirão dar continuidade às suas próprias transações, ficando, de certa forma, “impedidos” pelo sistema de agir. Neste caso, as instituições foram bem-sucedidas no seu papel de limitar as ações do indivíduo quando elas não estão em conformidade com as regras e métodos vigentes (COMMONS, 1931).

Commons definia a “ação coletiva” como também determinante das estruturas de poder numa sociedade, tanto no âmbito público quanto no âmbito privado, pois tanto um governante quanto um empresário só têm tal poder quando este é chancelado coletivamente pelas pessoas: “Uma instituição é ação coletiva em controle, liberação e expansão da ação individual” (COMMONS, 1931, p. 07). Com esta definição o autor também indiretamente evoca Hobbes (1651) que ao definir que as leis seriam aplicadas por meio de uma liderança, também concluía que esta liderança necessariamente deveria ser aprovada pelo povo para que seu poder fosse levado a efeito.

## 2.1 Pontos de Interseção e Divergência

Os Institucionalistas Clássicos a partir de Veblen, complementam e aprofundam suas noções. Quando Commons afirma que:

As transações se põem entre o trabalho dos economistas clássicos e os prazeres dos economistas hedônicos simplesmente porque é a sociedade que controla o acesso às forças da natureza, e as transações não são a 'troca de mercadorias', mas a alienação e aquisição entre indivíduos dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade. (COMMONS, 1931, p. 08)

Neste trecho o autor reforça a crítica de Veblen (1898) à noção neoclássica de que o homem age puramente movido por seus interesses e paixões ignorando a existência de uma teia social que existe ao seu redor, e neste caso, o exemplo utilizado pelo autor é de que o ato de efetuar uma transação não se resume em uma mera troca de mercadorias e sim, um intercâmbio de direitos de propriedade, na qual os dois agentes estão cientes, além disso, como já dito, segundo Commons (1931) o ato de uma transação só possui sentido em sua existência à partir do momento em que estão bem definidos os direitos de propriedade e o instrumento de troca (que pode ser, por exemplo, a moeda) e estas instituições regem todo o modo de vida.

Nas similaridades de raciocínio entre Hamilton (1919) e Veblen (1898) é possível também citar o papel da experiência e do manto cultural, apesar de Veblen rechaçar a ideia do puro instinto e impulso como determinante para a ação social e econômica, Hamilton considera que as regras que formam as instituições têm nos impulsos humanos um ponto de partida, uma vez que, os atos instintivos e impulsivos geram aprendizados e experiências que moldarão as regras formais e as percepções culturais e servirão como registro pretérito que poderá guiar os indivíduos pelos modos mais seguros de agir dentro da sociedade e dentro do sistema econômico (HAMILTON, 1919). Entretanto, há neste raciocínio um ponto comum com o que é postulado por Veblen, no sentido de que a cultura molda as decisões do ser humano e o que é aceito culturalmente, evolui para algo no nível da norma social, enquanto Commons (1931) afirmava que a cultura era importante até o ponto em que as instituições ainda não estavam formalizadas, e uma vez que fossem, o processo se inverteria e estas passariam a guiar a formação cultural da sociedade já que nesta conjuntura, toda ação individual está completamente sujeita ao arcabouço institucional vigente.

Os chamados Institucionalistas Clássicos (ou Velhos Institucionalistas) criaram as bases para toda uma discussão que seguirá adiante à partir de uma crítica contundente às noções neoclássicas de interação do ser humano com o sistema econômico e a sociedade, no entanto, os Novos Institucionalistas, viriam resgatar a base neoclássica para seus conceitos de Instituição.

### 3 O NOVO INSTITUCIONALISMO

De acordo com Samuels (1995), a nova geração de Institucionalistas que sucede a velha escola institucional, diferente desta, encontra pontos em comum com a Teoria Neoclássica que não se limita apenas aos Novos Institucionalistas, mas ao futuro Neo-Institucionalismo com Douglass North (1990) lançando mão do conceito de Custos de Transação de Ronald Coase (1937) para explicar tanto o conceito quanto o funcionamento das instituições dentro da Economia.

Walter Neale é um desses Novos Institucionalistas e enfatiza diversos pontos dos autores clássicos do tema, como por exemplo, a importância do fator cultural como condição *sine qua non* para a formação das instituições, o autor afirma que “Uma Cultura define o permissível, o proibido, define o certo, o errado, o admirável e seu oposto, fornece conteúdo para estas definições com regras de comportamento e assim provê oportunidades e limites” (NEALE, 1987, p.03), corroborando mais ainda com os postulados, por exemplo, de Veblen (1898) e Hamilton (1919). Neale introduz uma noção que fora pouco explorada pelos Institucionalistas Clássicos, mas que torna-se comum no estudo moderno das Instituições que é a ideia de que os agentes tendem a utilizar as instituições a seu favor, não apenas meramente no sentido de efetuar transações, mas também no sentido de manipulá-las para atingir objetivos em maior ou menor grau, considerando a distribuição de poder dentro da sociedade, o autor diz que “As pessoas manipulam conscientemente as regras e valores de suas instituições no esforço de alcançar seus fins” (NEALE, 1987, p.04).

Neale utiliza-se das próprias afirmações dos Institucionalistas Clássicos para reafirmar o “Homem Hedonista” que tanto era rechaçado por Veblen (1898) e Commons (1931), ao defender que o homem ainda atua movido pelos seus prazeres, vontades e paixões, o que muda, à luz da Teoria Institucional, é que o mesmo faz isso dentro de um ambiente controlado por regras, regras essas que o agente utiliza a seu favor, e essa conjuntura torna-se mais frequente uma vez que as regras estão bem estabelecidas e conhecidas, pois os agentes passam a enxergá-las como naturais, evocando aqui Commons (1931) na sua afirmativa de que as Instituições formam a percepção cultural uma vez que se estabelecem e sobrevivem ao longo do tempo.

Neale (1987) considera o “mercado livre” ele próprio uma instituição, aproximando-se dos Neoclássicos, apesar de reforçar que este só existe quando a instituição da Propriedade Privada está assegurada, e que este direito por si só afeta a sociedade pois enseja obrigações a todos os demais partícipes do sistema econômico, uma vez que o direito à propriedade limita as ações de todos os indivíduos, não apenas no sentido de

que todos devem respeitar a propriedade uns dos outros, mas também que esse direito abre escopo para uma série de outras instituições ou ramificações institucionais, como a necessidade de pagar impostos por exemplo, que está relacionada com a instituição do sistema tributário, ou seja, mesmo que os agentes sejam egoístas e não busquem nada além de seus próprios interesses, o indivíduo se adequará a este sistema e responderá de acordo com o ambiente em que está inserido, Neale diz: “Pode-se falar de individualismo ou de motivações individuais, mas é dentro das restrições e significados atribuídos pelas instituições que o indivíduo sente, responde e planeja.” (NEALE, 1987, p.04).

Para o autor, falar de Instituições é também falar de expectativas, pois o agente planeja suas futuras ações considerando o ambiente institucional, nisso, se evoca Veblen (1898) quando este afirma sobre instituições serem hábitos de uso e também de costume, isto é, a existência bem conhecida das instituições se mescla aos hábitos dos agentes econômicos onde os quais as levam em consideração em tudo o que fazem, como uma ferramenta ou, em uma analogia mais extrema, uma lei da física. Olhar as instituições pelo prisma das expectativas também permite constatar que isso inclui confiança nas expectativas de como terceiros interpretarão às ações e de como responderão de maneira mais eficiente dentro de determinado arranjo institucional, é possível ver que Neale (1987) utiliza muito da base neoclássica seja para encaixar o enfoque no indivíduo e suas aspirações na economia institucional, seja quando se utiliza da ideia do “Homem Racional” mesmo nessa conjectura, ideia essa que é muito cara à Escola Neoclássica, traçando um paralelo com Foster (1981) que considera as instituições um arcabouço de padrões consolidados de comportamentos e ações que se correlacionam.

Douglass North é, talvez, o mais proeminente dos Novos Institucionalistas, sendo estudado, reforçado e criticado em obras de Hodgson (2006) e Dequech (2013), muito disso se deve à visão mais microeconômica que o autor dá ao estudo das instituições, tomando-as como um aspecto de influência vital dentro do funcionamento das organizações tanto públicas quanto privadas, e em sua análise evoca conceitos de institucionalistas já abordados anteriormente.

North (1990) postula que o poder que as Instituições possuem dentro do sistema econômico, bem como a própria razão de sua existência são essencialmente dependentes dos Custos de Transação, um conceito definido por Ronald Coase, que parte do princípio que o ponto ótimo de uma transação, isto é, a eficiência máxima da mesma ocorre somente até o ponto em que os seus custos de transação são nulos (COASE, 1960). Os Custos de Transação seriam, grosso modo “aqueles a que estão sujeitas todas as operações do sistema econômico” (NORTH, 1990, p.02), ou seja, todos aqueles custos que

podem ser chamados de “custos de manutenção” ou “custeio da máquina”: Advogados, administradores, contadores, economistas, todos aqueles que não produzem nenhum bem final tangível, mas são peças essenciais para o funcionamento de um sistema econômico, sendo ainda mais decisivos quanto mais complexo o sistema for. (NORTH, 1990, p.02).

A relação que North cria com o conceito de Coase, é de que, não sendo possível a existência de custos de transação completamente nulos, as instituições assumem papel crucial dentro do sistema econômico, uma vez que toda ação que envolve uma estrutura com custos de transação envolve conhecimento adquirido, como postulou Veblen (1898), preceitos culturais como afirmou Hamilton (1919) que se tornam o que North denomina de Instituições Informais que acabam por se tornar Instituições Formais, que guiam a ação dos seres humanos à partir do ponto em que elas são instituídas, como cita Commons (1931) e estas Instituições Formais tem não apenas o seu uso, mas também sua criação e modificação fortemente conectadas aos interesses dos indivíduos que compõem o sistema, referenciando a Neale (1987), e neste último ponto, a distribuição de poder na sociedade acaba por se tornar um fator determinante (NORTH, 1990).

Retomando Neale (1987), North diz que a forma como o sistema econômico é organizado nos diz como é feita a distribuição dos benefícios dentro desse mesmo sistema:

É de interesse dos participantes organizarem o sistema econômico de modo a se beneficiarem dele, embora isso não garanta de forma alguma que a estrutura institucional resultante redundará em crescimento econômico. Pode redundar, isto sim, como já ocorreu em diversos casos no passado, em economias com altos custos de transação (e de produção), que impedem o crescimento econômico. (NORTH, 1990, p.02)

Assim como Neale, North reforça a possibilidade de manipulação das instituições para fins próprios, mas dá um passo além, afirma que, dada determinada distribuição de benefícios na sociedade, os indivíduos podem agir em prol da manutenção de instituições, empreender mudanças nas mesmas e até mesmo criar novas instituições ou eliminar as instituições existentes e isso pode vir a se tornar possível com aumentos nos custos de transação que trabalhem em favor das partes interessadas, para garantir maior acesso à informação do que seus concorrentes, uma vez que num sistema concorrencial e de escassez, existe a possibilidade de assimetria de informação e nessa assimetria, aqueles com maior acesso a informação de qualidade tendem a sair na vantagem competitiva e isso se dá essencialmente por meio da manipulação de custos de transação e conseqüentemente, manipulação institucional (NORTH, 1990).

No ato de conceituação de Instituições, North (1990) estabelece a diferenciação destas para com o conceito de organização, para o autor, Instituições, como já abordado por autores anteriormente citados, são o arcabouço de regras que regem tanto a sociedade quanto o sistema econômico, e, em última análise, os dois concomitantemente, ao passo que organizações seriam os entes que aplicam essas regras: “Se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores. As organizações compõem-se de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. ” (NORTH, 1990, p.05)

Com base na distinção feita por North é possível pinçar exemplos da realidade que se encaixem tanto na definição de instituições quanto na de organizações, logo, é possível citar no Brasil: As própria moeda, sistema de reservas fracionárias e o sistema de câmbio flutuante como as instituições monetárias que regem as transações a política monetária no país, ao passo que o Banco Central se encaixa na definição de organização, pois aplica e faz valer o arcabouço de regras que formam as instituições citadas. Outro exemplo é o próprio Estado, que se trata de um conjunto de regras que regem a administração da nação e a condução de políticas que garantam o bem-estar da população, nisso, o Governo, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal são as organizações que garantem o alcance do poder do Estado bem como o cumprimento das regras que lhe formam. North (1990) afirmava que, sendo as organizações formadas por pessoas que fazem valer as leis, estas mesmas pessoas seriam agentes de mudanças na sociedade que seriam empresários, políticos, economistas etc.

O autor enfatiza o caráter manipulável das instituições ao afirmar que as mudanças institucionais ocorrem na maioria das vezes ao sabor dos interesses dos agentes envolvidos nas organizações, ou seja, as mudanças institucionais partem de movimentações dentro das organizações, e estas movimentações ocorrem de acordo com diferenças de interesses entre os agentes, uma vez que a relação entre organizações e instituições irá ocorrer num contexto econômico de escassez com custos de transação, portanto, a dinâmica da mudança institucional segue uma dinâmica concorrencial, tal como em tese seria num sistema de mercado em concorrência perfeita (NORTH, 1990).

Esta noção de Instituições de Douglass North tornou-se fonte de onde outros institucionalistas posteriores beberam, sendo Geoffrey M. Hodgson um dos mais destacados. Em seu artigo “What are Institutions?”, Hodgson define as instituições como “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as relações sociais. Linguagem, dinheiro, leis, sistemas de pesos e medidas, maneiras à mesa e empresas são, portanto, instituições” (HODGSON, 2006, p.02). Nesta breve definição

o autor tem uma ideia de instituições que conversa tanto com os institucionalistas clássicos quanto com as definições modernas como a de North, e, no que se refere aos institucionalistas clássicos, Hodgson (2006) enfatiza principalmente a importância do fator cultural na formação destas, no que o autor denomina de “convenções”, remetendo a autores como Sugden (1986) e Seale (1995), os quais embasam a noção de Hodgson de que convenções consistem em particularidades da estrutura institucional que variam conforme a cultura ou conforme outros aspectos atinentes à sociedade em que aquela instituição vigora, e essas convenções podem ou não serem arbitrárias e podem ser fatores nulos para o funcionamento destas instituições como também pode afetar seu funcionamento em maior ou menor grau, o autor cita, por exemplo, a convenção de se dirigir pela esquerda ou direita em alguns países, como sendo parte da instituição de trânsito do país, ou seja, as instituições interagem com variáveis como as convenções que integram as instituições ou, de alguma forma, balizam o seu funcionamento e podem estar relacionadas com a cultura local.

Hodgson (2006) também faz alusão a Neale (1987) quando entende as instituições como um fator de influência sobre as expectativas dos agentes sociais e econômicos ao afirmar que “a durabilidade das instituições decorre do fato de que elas podem ser úteis para criar expectativas estáveis quanto ao comportamento das pessoas” (HODGSON, 2006, p.03), e nesse raciocínio, o autor entende que esse peso nas expectativas é uma consequência natural do caráter organizacional que as instituições conferem à sociedade e ao sistema econômico, isso implica em dizer que, ao tornar o sistema econômico mais ordenado e organizado, os agentes conseguem ter uma noção mais precisa do que esperar do futuro, pois as instituições dão constância, estabilidade e forma aos atos humanos (HODGSON, 2006), ou seja, de modo geral, tanto no que se refere a restringir ou incentivar atitudes, as instituições podem mudar o rumo que a economia segue:

Instituições tanto restringem quanto ativam comportamentos. A existência de regras implica restrições. No entanto, tais restrições podem suscitar novas possibilidades: podem permitir escolhas e ações que, de outra forma, não existiriam. (HODGSON, 2006, p.03)

Apesar de imprimir continuidade à análise de North (1990), Hodgson (2006) tece algumas críticas à abordagem de seu antecessor, a começar pela diferenciação entre instituições e organizações, pois Douglass North tratava ambas como conceitos distintos, embora complementares, Hodgson entretanto, entende que organizações são um tipo de instituição, com características adicionais, como por exemplo, a adoção de critérios que estabelecem seus próprios limites, de princípios sobre a soberania de quem está na

liderança da organização, critérios para a diferenciação de membros e não membros e cadeias de comando que delegam responsabilidades dentro da organização (HODGSON, 2006).

Outra crítica que este autor sustenta é a de que North não era suficientemente claro em suas exposições conceituais e isso tornaria os conceitos de organizações, instituições, regras formais e regras informais difusos, vagos e pouco precisos e acrescenta que, por muitas vezes, North trata os conceitos que inicialmente define como opostos (Instituições & Organizações; Regras Formais & Regras Informais) como sendo, na prática, as mesmas coisas porém com propriedades ligeiramente dissonantes, além disso, North também teria elaborado de forma insuficiente e rasa muitos de seus conceitos, como o próprio conceito do funcionamento das regras sociais (HODGSON, 2006). Entretanto, mesmo com a crítica, Hodgson reforça que North deu um ponto de partida essencial para a discussão do tema e abriu o debate a conceitos que, muito embora possam ter sido vagos, puderam ser explorados por autores seguintes, como o próprio Hodgson e David Dequech.

Muito embora o texto “O Conceito de Instituição e Algumas Tipologias” de Dequech (2017) seja posterior à abordagem Neoinstitucionalista de Acemoglu&Robinson (2012), sua contribuição ao tema nos fornece uma atualização que melhor se conecta com a análise dos Novos Institucionalista. Dequech (2017) revisa conceitos já discutidos, especialmente na definição direta de instituições, que o autor descreve como “Sistemas de regras socialmente compartilhados de comportamento e/ou de pensamento que têm alguma recorrência no tempo” (DEQUECH, 2017, p.02). Essa simples definição remonta a diversos autores já discutidos anteriormente: à Hodgson (2006) e North (1990) quando fala em um “sistema de regras”, à Neale (1987) e Commons (1931) quando fala em comportamento, reforçando a ideia dos padrões de atitude e convivência humana e a sua influência na construção das instituições que estes autores abordavam e remetendo a Hamilton (1919) e a Veblen (1898) quando fala em “recorrência no tempo”, referenciando às ideias destes autores no que se refere às instituições se perpetuando e se fixando culturalmente ao longo do tempo, integrando o *zeitgeist* social por um longo período ou mesmo indefinidamente.

Dequech (2017) traz uma abordagem ligeiramente mais filosófica, por assim dizer, remetendo em maior grau à Veblen (1898), uma vez que traça comparativos entre padrões comportamentais humanos corriqueiros e o funcionamento do arcabouço institucional, aludindo ao conceito de padrões de pensamento, e referencia um conceito do autor quando corrobora o conceito de instituições como sendo “hábitos de pensamento” e destaca que as ideias, as regras de pensamento sejam elas mesmas consideradas instituições, uma vez que modelos mentais, ou seja, modelos comportamentais, culturais ou mesmo morais

e relacionados com a experiência pessoal dos indivíduos também contribuem na formação de expectativas e moldam ações futuras (DEQUECH, 2017).

Há também referência a Hodgson (2006) no que tange a abordagem que leva em conta as convenções, dentro da definição posta pelo próprio Hodgson, no entanto, é traçado um paralelo com uma conceituação indireta estabelecida por Keynes (1936), cujo qual postula que convenções nada mais são que um facilitador da formação de expectativas e com isso essa visão entra em consonância direta com Neale (1987), dessa forma, é possível perceber que mesmo autores, a exemplo de Keynes, que não possuem ligação direta com o estudo específico da Economia Institucional incluem em suas exposições teóricas diversas noções e conceitos que são comuns na literatura concernente a este tema. Dequech também cita Scott (2008) ao encaixar sua explanação em suas noções de dimensão comportamental e mental: “Instituições são compostas por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que, junto com as atividades e recursos associados proporcionam estabilidade e significado à vida social” (SCOTT, 2008, p.48).

Com base no postulado de Scott, Dequech (2017) reafirma, de modo que lembra todos os autores citados até aqui, que existem regras de pensamento, ou seja, pertencentes à dimensão mental que são compartilhadas por todos pois há um entendimento coletivo que a aplicação de tais regras em âmbito pessoal é benéfica e traz segurança e, ao mesmo tempo, existem regras de comportamento (dimensão comportamental) que andam de mãos dadas com as regras de pensamento, pois estas surgem muitas vezes moldadas pelas regras que criamos em nossas mentes ou mesmo desenvolvemos “pensamentos que racionalizam nossas regras de agir” (DEQUECH, 2017) dessa forma, para o autor, Instituições se tratam essencialmente de construtos que surgem no âmbito mental, expandem-se para o âmbito comportamental, o que movimenta todo o tecido social na esteira dessas dimensões abordadas e o que acaba por influenciar todo o raio de ação do *homo economicus* dentro daquela estrutura social.

Dos institucionalistas contemporâneos, Daron Acemoglu e James Robinson são os mais proeminentes no que se refere a especificar de forma mais concisa os tipos de instituições que fomentam ou atrasam o crescimento econômico, e para os referidos autores, a forma como essas instituições operam em sociedade está totalmente conectada com as noções apresentadas no presente capítulo, e serão melhor detalhadas no capítulo seguinte onde se traça o link com instituições e crescimento econômico, juntamente com a visão de diversos outros autores.

## 4 CONCLUSÃO

Ao longo do tempo é possível perceber que mesmo apresentando pontuais divergências, os Economistas Institucionais sempre conversam entre si e bebem dos conceitos uns dos outros para basear suas formulações, nesse contexto, é possível perceber esses diversos pontos de intersecção ao longo das várias explanações teóricas, bem como a importância do fator cultural, e como os traços culturais de uma sociedade influenciam na formação das instituições e como a presença das instituições que daí surgem contribuem para moldar a mentalidade social de modo que as tomadas de decisões dos indivíduos passem, ainda que de forma inconsciente, a funcionar encaixadas dentro de um determinado arcabouço institucional, enfatizando, dessa forma, o papel que as estruturas institucionais possuem tanto na formação de expectativas, quanto nas relações econômicas e entre mercados o que conseqüentemente nos diz que o nível e a qualidade das instituições em vigência numa sociedade também pode possuir um papel determinante na dinâmica do funcionamento dos sistemas econômicos, ou seja, Instituições são um componente da análise econômica que podem ser vistos tanto em uma visão micro quanto em uma visão macro, ou como partindo de um e indo a outro.

Ainda há diversas questões a serem ponderadas no âmbito da Economia Institucional: qual o peso da importância das Instituições para o desempenho econômico em comparação com outros componentes do sistema econômico? Qual o limite para sua influência nesse desempenho? São questões que geram discussões e podem ser respondidas com clareza no futuro. Se considerarmos a economia como um sistema computacional, é plausível definir as instituições como o Sistema Operacional que gere essa programação e todas as ações que ocorrem nesta economia, ocorrem dentro das aberturas e limitações estabelecidas por aquele arcabouço institucional.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty**. 2012. 1st ed. New York: Crown, 529.
- COASE, Ronald H. **The Nature of The Firm**. 1937. Chicago: The University of Chicago Press.
- COASE, Ronald H. **The Problem of Social Cost**. 1960. Journal of Law and Economics. Chicago: The University of Chicago Press.
- COMMONS, John R. **Institutional Economics**. 1931. Em: American Economic Review, v. 21, n.4. American Economic Association, Pittsburgh.
- DEQUECH, David. **O Conceito de Instituição e Algumas Tipologias**. 2017. Em: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. (Ed.). Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp
- HAMILTON, Walton H. **The Institutional Approach to Economic Theory**. 1919. Em: American Economic Review. American Economic Association, Pittsburgh.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. 1651. Michael Oakeshott (ed.). Oxford: Basil Blackwell.
- HODGSON, Geoffrey M. **What are Institutions?** 2006. Em: Journal of Economic Issues, v.40, n. 12.006. Association for Evolutionary Economics, Washington D.C.
- HUME, David. **Tratado da Natureza Humana: Uma Tentativa de Introduzir o Método Experimental de Raciocínio nos Assuntos Morais**. 1739. Trad: Débora Danowski. 2. Ed. São Paulo: Editora UNESP.
- KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda**. 1936. Londres: Macmillan.
- LOCKE, John. **Ensaio Sobre o Governo Civil**. 1690. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh\\_locke\\_ensaio\\_gov\\_civil.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_locke_ensaio_gov_civil.pdf). Acesso em: 23/07/2021.
- NEALE, Walter. **Institutions**. 1987. Em: Journal of Economic Issues, v.21, n.3. Association for Evolutionary Economics, Washington D.C.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1990. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAMUELS, Warren J. **The Present State of Institutional Economics**. 1995. Em: Cambridge Journal of Economics v.19. Cambridge Political Economy Society, Cambridge.

SCOTT, William R. **Institutions and Organizations: ideas and interests**. 2008. 3. Ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

SEARLE, John R. **The Construction of Social Reality**. 1995. London: Allen Lane.

SMITH, Adam. **Uma Investigação Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. 1776. Trad. Luiz João Baraúna. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural.

SUGDEN, Robert. **The Economics of Rights, Co-Operation, and Welfare**. 1986. Oxford: Basil Blackwell.

VEBLEN, Thorstein. **Why is Economics not an Evolutionary Science?** 1898. Em: The Quarterly Journal of Economics, v.12, n.4. Oxford University Press, Oxford.

# ARTIGO 2

## NOTAS SOBRE AS TEORIAS DA FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA: ABORDAGEM COMPARADA ENTRE MARXISMO E ESCOLA DA REGULAÇÃO FRANCESA

JADSON PESSOA<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo sintetizar o pensamento sobre financeirização da economia dos principais autores da Economia Política, com destaque especial para as abordagens Marxista e Escola da Regulação Francesa. Assim, buscaremos apresentar os trabalhos mais relevantes dessas duas abordagens, que tenham como foco discutir centralmente o papel da financeirização dentro do processo de acumulação capitalista. Em nossa sistematização, seguimos o seguinte procedimento: primeiro, apresentamos um panorama dos arcabouços teóricos de cada abordagem, em um segundo momento descrevemos o pensamento dos diferentes autores ao considerar as principais características da financeirização e, em um terceiro momento, nossa avaliação comparativa dessas abordagens. Ainda para efeito de considerações finais, exploramos elementos em busca de uma agenda de pesquisa no campo da Economia Urbana, em que o processo de financeirização se dá, não apenas no tempo como também no espaço, definindo o espaço urbano como elemento central da reprodução do capital.

**Palavras-chave:** Financeirização; Economia Política; Espaço Urbano.

### ABSTRACT

This article aims to synthesize the thought on financialization of the economy of the main authors of Political Economy, with special emphasis on the Marxist and French Regulation School approaches. Thus, we will seek to present the most relevant works of these two approaches, which focus on discussing centrally the role of financialization within the process of capitalist accumulation. In our systematization, we follow the following procedure: first, we present an overview of the theoretical frameworks of each approach, in a second moment we describe the thought of the different authors when considering the main characteristics of financialization and, in a third moment, our comparative evaluation of these approaches. Also, for the purpose of final considerations, we explore elements in search of a research agenda in the field of Urban Economics, in which the process of financialization takes place not only in time but also in space, defining urban space as a central element of the reproduction of capital.

**Keywords:** Financialization; Political economy; Urban Space.

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA.  
E-mail para contato: jadson.pessoa@ufma.br

## 1 INTRODUÇÃO

Os trabalhos que abordam temas sobre o processo de financeirização das economias capitalistas, de modo geral, apresentam elementos não só de ordem teórica como também empírica sobre o processo de produção e acumulação da riqueza, em que as finanças se tornam cada vez mais evidentes em suas diversas escalas. As discussões em torno do tema são colocadas para além de uma construção teórica do “modo de produção com dominância financeira” (BOYER,1990), mas apontam quais seriam os efeitos desse processo para os diversos agentes econômicos (Estado, Empresas e Famílias), em busca de sua efetiva implantação e consolidação.

Obviamente que a busca dos traços do movimento de acumulação capitalista, sob dominância financeira, está centralmente ancorada em seu lado mais visível desse processo, qual seja, o crescimento do volume das transações financeiras, quando comparado com o lado “real” da economia, principalmente depois de 1960. Todavia, essa dinâmica faz parte de um contexto mais amplo, em que procuram modificar as próprias relações de produção e organização do sistema produtivo, no qual se apresentam como complemento desse movimento: a globalização, a desregulamentação e a liberalização financeira, novos instrumentos financeiros e criação de novas tecnologias de comunicação (GUTTMANN, 2008).

Como bem colocado por Chesnais (1998), a esfera financeira se colocou como a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia, em que as transações se dão cada vez mais de forma intensa, seja em termos de volume de transação, como também em termos de mobilidade e velocidade. Evidentemente, tal movimento deve ser analisado sob o ponto de vista estrutural em que a elevação da influência das finanças sobre as economias se dá pela construção de um centro de poder sobre as decisões econômicas, política ou social, no qual é categorizado por Orléan (2006) como o “poder das finanças”.

Contudo, como aponta Epstein (2005), não temos um consenso do termo financeirização e, menos ainda, sobre o seu significado. Assim, os autores, aqui discutidos, colocam que o novo regime de acumulação seria um “capitalismo patrimonial”, ou “regime de crescimento dirigido pelas finanças”, ou ainda, um “regime de acumulação com dominância financeira”, ou como uma “mundialização financeira” ou simplesmente como “financeirização” (GUTTMANN, 2008).

Portanto, o objetivo desse artigo é o de apresentar e sintetizar as contribuições das principais abordagens da Economia Política sobre Teorias da Financeirização, tendo como foco as escolas de pensamento econômico da Economia Heterodoxa que tenham em seu bojo

de análise a Teoria do Valor em Marx, sendo privilegiado, desse modo, os pesquisadores que trabalham com as abordagens Marxista e Escola da Regulação Francesa. Por esse motivo, abordagens que estão dentro de uma perspectiva heterodoxa, como a pós-keynesiana ou institucionalista, por exemplo, não serão tratados neste trabalho.

A escolha das narrativas dos autores em cada abordagem se deu a partir de uma sistematização mais ampla, onde cada teórico selecionado foi entendido como sendo o mais relevante dentro de suas abordagens, seja pelo pioneirismo ou pela especificidade conceitual na categorial da financeirização.

Desse modo, entendendo que as diversas categorias colocadas nesse artigo buscam captar, de alguma forma, elementos do fenômeno, além dessa introdução este trabalho apresentará as abordagens teóricas das ciências econômicas no campo da Economia Política, tendo como foco as abordagens que têm em seu bojo de análise uma teoria do valor em Marx e que deem sustentação as construções teóricas da financeirização, como é o caso do Marxismo e os da Escola da Regulação Francesa. A abordagem marxista será trabalhada na próxima seção, já a abordagem da Escola da Regulação será tratada na seção três. Por fim, para efeito de considerações finais, além de um exame comparativo entre às duas abordagens aqui discutidas, será explorado elementos para construção de uma agenda de pesquisa sobre financeirização que articule os debates mais amplos colocados neste artigo com o processo de produção do espaço urbano, sendo aqui entendido nos termos que é colocado por Rolnik (2015), isto é, como a última fronteira do processo de expansão capitalista sob dominância financeira.

## 2 ABORDAGEM MARXISTA

Assim como a maioria das escolas de pensamento econômicos, o Marxismo não é um grupo de pensamento homogêneo. Até mesmo quando se trata da categoria de “financeirização da economia”, essa abordagem apresenta, pelo menos, duas vertentes. Uma que busca entender esse processo pela “valorização financeira”, ou seja, coloca luz especificamente sobre as relações econômicas e sociais dentro das relações de poder, controle e hegemonia do próprio sistema financeiro, sendo que será essa perspectiva que o presente artigo irá seguir. A outra vertente, vê nessa agenda de pesquisa elementos limitantes, pois estariam observando apenas o movimento aparente promovido pelo capital fictício, o que para Prado (2014), suprimiria a “centralidade da formação do valor”, que se dá na relação de produção e apropriação da mais-valia.

## 2.1 Financeirização segundo François Chesnais

A principal contribuição dada sobre o tema da financeirização dentro da abordagem Marxista foi, sem dúvida, de François Chesnais. Em seu celebre livro a Mundialização do Capital, Chesnais (1996) buscou apresentar, com o auxílio de uma série de dados empíricos, que o processo de “internacionalização do capital” e sua busca por valorização estariam para além do mero movimento conjuntural, mas seria uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desenvolvimento interno.

Como sendo um trabalho seminal, Chesnais (1996) parte do movimento do capital industrial promovido pelo Investimento Externo Direto – IED dos países centrais em direção aos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, para apresentar as marcas que vão impulsionar a mundialização do capital. Posteriormente, como coloca Marques e Nakatani (2009, p.21) “a visão de Chesnais sai da esfera produtiva e avança gradativamente para a dominância da esfera financeira”. Assim, Chesnais, com o desenvolvimento de suas pesquisas e análises, irá desenvolver a categoria da financeirização como proeminência sobre todas as outras formas de capital.

No entanto, é somente em “A mundialização Financeira” que Chesnais (1998) expõe de forma ainda mais contundente quais seriam as bases de capitalismo mundanizado pelas finanças, pois para ele, os centros de poder e decisão mundial “são comandadas pelas operações e opções de um capital financeiro mais concentrado e centralizado que em nenhum outro período precedente do capitalismo” (CHESNAIS, 1998, p. 7).

Para Marques e Nakatani (2009), a principal contribuição de Chesnais (1998) caracteriza-se por:

- a. evidenciar o crescimento das transações financeiras na década de 1980 e nos primeiros anos 1990, comparando-o ao da formação bruta de capital fixo para os países da OCDE; b. descrever a gênese da mundialização financeira; c. evidenciar as etapas da liberalização e da mundialização financeira; d. salientar o papel assumido pelos fundos de pensão em relação a outros atores institucionais (tais como bancos, companhias de seguro, entre outras); e. analisar as crises financeiras ocorridas entre 1970 e 1997, apontando para o descolamento entre – os abalos financeiros e a economia real, referindo-se à expressão utilizada por Robert Guttman (1994, p. 234) e o surgimento de riscos sistêmicos específicos de um regime de acumulação predominantemente financeiro.

É importante enfatizar que, muito embora exista uma autodenominação do setor financeiro, ela é relativa, como Chesnais (1996) aponta:

[...] a esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações. Uma parte,

hoje elevada, dessa riqueza é captada [...] em proveito da esfera financeira [...] Somente depois de ocorrer essa transferência é que podem ter lugar, dentro do circuito fechado da esfera financeira, vários processos de valorização, em boa parte fictícios, que inflam ainda mais o montante nominal dos ativos financeiros (p.246).

Desse modo, para Chesnais (1996), os grupos financeiros ou “novos operados financeiros” (p. 290), não atuam em circuitos separados da indústria, na verdade, o que se busca é “valorizar seus ativos industriais pelos mesmos critérios que seus ativos financeiros como um todo”. Para tanto, é fundamental que elementos como flexibilização e precarização do trabalho sejam mantidos e aprofundados para manter o rendimento dos operadores financeiros.

Assim, Chesnais (2013), já apontando elementos comuns das crises financeiras coloca que a busca pelo ciclo encurtado de D-M-D', ou seja, D-D' não como elemento passageiro ou de “vertigem de fazer dinheiro” como colocado em Marx (1988) no Livro III, mas como elemento estrutura fazendo com que, segundo Chesnais (1996):

[...] capitalismo rentista e parasitário, cujo funcionamento e modo de reprodução são comandados cada dia mais claramente pelas prioridades do capital-dinheiro concentrado. Esse capital-dinheiro, ou capital financeiro vive de rendas que derivam da partilha da mais-valia, isto é, em dedução do lucro bruto de exploração do capital industrial. As figuras ou as modalidades de valorização cada vez mais variadas que o capital dinheiro imaginou derivam todas daquela do capital portador de juros, do qual Marx diz que ela é – a forma mais reificada, a mais fetichizada da relação capitalista.

Assim, o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo é caracterizado pelo movimento do capital-dinheiro em busca de valorização fictícia, o que quer dizer que todo o capital portador de juros e o fetichismo do dinheiro são transferidos para a forma capital fictício, que se valoriza pelo circuito encurtado D-D'. Deste modo, as formas que assumem o capital fictício são segundo Chesnais (2010): capital bancário, os títulos da dívida pública e as ações.

## 2.2 Abordagem de Gérard Duménil e Dominique Lévy

Dentro do arcabouço teórico do marxismo, temos ainda os economistas Gérard Duménil e Dominique Lévy, que apontam sobre os elementos da nova ordem econômica e social, a partir de uma ótica mais política das relações de produção capitalista ancorado na luta de classes, qual seja, o neoliberalismo. Deste modo, como já mostrado por Marx (2013) ao longo do Livro I de O capital, compreender os motivos da ascensão das finanças como elemento dominante, assim como a dinâmica e os resultados sociais devem ter como

análise fundamental a luta de classe como elemento de um todo orgânico.

É importante entender que, para Duménil e Levy (2014), o neoliberalismo deve ser analisado como uma nova ordem social no qual tem a predominância do poder das finanças que é exercido pela sua classe de capitalista dirigente, no qual tem nas instituições financeiras o maior elo de dominação de toda a economia.

Para os autores, a ascensão do neoliberalismo, enquanto modelo dominante, tem uma demarcação histórica e econômica clara e propósito bem definido, que é o de destruir:

[...] o que geralmente se conhece como o compromisso keynesiano. Trata-se de um amplo compromisso com as classes assalariadas; nele a finança estava reprimida (em diferentes graus segundo os países) e sua renda, ameaçada (ameaça que se materializa sobretudo durante a crise dos anos 1970), mas permanecia sempre viva e ativa (DUMÉNIL; LEVY, 2014 apud HARVEY, 2004, p. 35)

Desse modo, o objetivo do neoliberalismo é o de recuperar e ampliar a fração dos rendimentos perdidos decorrente da crise capitalista da década de 1970. Tal recuperação se dá por meio das medidas impostas pelo modelo neoliberal, qual seja, arrocho salarial, livre movimento dos capitais além de um forte endividamento das famílias e governos por meios dos seus instrumentos financeiros.

Buscando uma aproximação da categoria capital portador de juros de Marx, Duménil e Levy (2010), constroem as bases teóricas da finança capitalista investigando as relações da propriedade capitalista e as instituições financeiras. Segundo os autores, é por meio dos mecanismos e instrumentos financeiros via adiantamento de capital, na forma de empréstimo, que se tem o processo de mistificação das relações de repartição entre lucro capitalista e juros bancários.

Esse movimento se dá pelo fato de que o capitalista para iniciar o processo produtivo, lança mão de capital próprio e de capital emprestado. Para Duménil e Levy (2010), o capital dinheiro é então emprestado ao capitalista produtor e ao final do processo produtivo haveria divisão do lucro gerado durante o processo de produção entre lucro e juros. Essa repartição seria uma mera mistificação do papel do capitalista do dinheiro.

Desse modo, conforme Duménil e Levy (2010) asseveram, o elemento central desse movimento é o caráter místico ou fictício do capital de financiamento, pois esse capital adiantado trata-se de mero acordo contratual de valores futuros criado dentro do processo produtivo. Além do mais, ele é fictício também porque se duplica ao gerar um título ou uma ação que será negociada via mercado financeiro de forma autônoma do fato que lhe deu origem.

Do ponto de vista das instituições financeira, Duménil e Levy (2010) apresenta que o capital bancário e seus instrumentos financeiros atuam em três frentes, a saber: o comércio de dinheiro, o financiamento às firmas e crédito as famílias e ao Estado, sendo que em relação ao crédito direto às famílias e ao Estado não tem relação na partilha da mais-valia gerada no processo produtivo, mas tão somente, de um “fluxo primário de juros”. Deste modo, nosso principal interesse de análise para fins do objetivo foi o de tratar as duas primeiras atividades, comércio de moeda e financiamento as firmas.

É importante salientar que, independente das três atividades apontadas acima, Duménil e Levy (2010) afirma que o capital bancário tem por natureza seu caráter “ficcional”, construindo um verdadeiro “castelo de cartas” de empréstimos bancários tornando-o frágil e suscetível a grandes instabilidades, gerando as sucessivas crises do capitalismo contemporâneo, pois, ao mesmo tempo que o financiamento alavanca o processo produtivo gerando valor, o seu equivalente o capital bancário apenas de forma “fantasmagórica” está em movimento, ou seja, seu movimento está fora do circuito da produção do valor, parasitando, drenando a produção de mais-valor do lado “real” da economia.

### 3 ABORDAGEM DA ESCOLA FRANCESA DA REGULACIONISTA

A perspectiva da Escola da Regulação Francesa rejeita o paradigma neoclássico de independência entre o caráter econômico e social do objeto de pesquisa, como também a negação metodológica adotada pela escola neoclássica de uma perspectiva à histórica e à política, excluindo a complexidade dos fatores políticos como elementos importantes para análises econômicas (BRAGA; THERÉT, 1998).

As pesquisas, pela abordagem da regulação francesa, apresentam cinco formas estruturais de regulação das relações sociais que são consideradas relações sociais fundamentais: a) relação salarial, b) gestão da moeda, c) concorrência intercapitalista, d) adesão do Estado-Nação a Divisão Internacional do Trabalho – DIT, e) Relação do Estado, Capital e o regime de acumulação. Como o objetivo desse artigo é buscar tratar das bases teóricas das escolas de pensamento econômicos aqui apresentadas, por meio dos seus principais autores que emergem da discussão, com atenção no processo de financeirização das economias capitalistas, sendo assim, para uma leitura mais detalhada sobre as bases teóricas e empíricas da Escola da Regulação Francesa ver Boyer (1990), Boyer (2007).

### 3.1 Michel Aglietta e o regime de acumulação sob dominância financeira

Aglietta (1999), segue os autores da abordagem crítica da economia que investigam os fundamentos econômicos e sociais, para além de uma pretensa racionalidade autorregulada dos mercados, logo, busca identificar um novo padrão de regularidade que tenha suas raízes em elementos sociais e econômicos. Assim, para Aglietta (1999), esse novo padrão vai se dar a partir das décadas de 1980-90, no qual teríamos nas finanças como o principal elemento de mediação da regulação, engendrando um novo regime de acumulação.

Os elementos de mediação do novo regime de acumulação capitalista estão ancorados nas finanças, tendo como características fundamentais o desenvolvimento dos investidores institucionais globais que administram as corporações impondo sua lógica de produção, de valor e criação de novos instrumentos financeiros.

Apesar dessas mediações terem o poder de impor sua lógica fazendo com que haja uma certa estabilidade política e econômica por conta de uma coesão social imposta, as desigualdades decorrentes do processo de acumulação em momentos históricos específicos podem (e na maioria das vezes culmina) com crises, gerando segundo Aglietta (1999) mudanças estruturais do sistema econômico e social.

Desse modo, as bases estruturais que foram abaladas dando espaço para a construção do novo regime de crescimento foi o regime “fordista-keynesiano”, no qual tinha como elementos de mediação, conforme coloca Aglietta (1999), a “sociedade salarial”. De tal modo, que era caracterizada pela participação do trabalhador no processo de circulação da riqueza produzida, motivando uma coesão social entre os trabalhadores e acumulação de capital como é apontado por Aglietta (1999):

Por um lado, as limitações à acumulação de capital abriram mercados criados pela integração da força de trabalho. Por outro lado, a subordinação da força de trabalho ao processo de produção foi normalizada pela obtenção de direitos sociais que dão aos funcionários acesso à riqueza que produzem. (p. 30, tradução nossa)

Assim sendo, as transformações históricas do regime fordista são para o autor reduzidas a seguinte suposição: “os modos de regulação na sociedade salarial são legítimos na medida em que permitem o progresso social” (AGLIETTA, 1999, p. 30), ou seja, houve um aumento progressivo da produtividade, mas foi acompanhado pelo crescimento da renda real dos trabalhadores.

Entretanto, com a intensificação da globalização via abertura e desregulamentação dos mercados financeiros se observou, conforme aponta Aglietta (2004), o surgimento do "regime patrimonial" mediado por uma maior divisão internacional do trabalho, novas tecnológicas de comunicação, com elevação da produtividade e a fragilização dos sindicatos como motor de discussões coletivas.

Com isso, toda a estrutura salarial que deu sustentação ao regime anterior passa progressivamente a ruir, abrindo espaço para uma lógica da manutenção da rentabilidade patrimonial dos acionistas onde devem ser priorizadas em detrimento de investimento em produção e consequentemente com a redução dos custos de mão-de-obra.

Desse modo, no regime patrimonial, Aglietta (2006) conclui demonstrando o importante papel desenvolvido pelos investidores institucionais. Demonstra que são os responsáveis pelo equilíbrio macroeconômico entre os países, impondo sua lógica própria de acumulação de riqueza financeira, como também elevação de uma poupança por parte das famílias que é gerida pelos grandes grupos institucionais, no qual as famílias estão sendo levadas a formar uma posição financeira via regimes de aposentadoria por capitalização, conhecidos como Fundos de Pensão.

### 3.2 André Orléan e o poder das Finanças

Partindo da mesma base dos demais autores aqui apresentados, em especial o Aglietta, André Orléan (2006) busca investigar os fundamentos do novo regime de acumulação liderado pelas finanças, começando pela globalização financeira, então busca entender como se configura as finanças enquanto poder mediador.

Desse modo para Orléan (2006), o poder das finanças domina toda a vida social manifestando seus interesses sobre o consumo das famílias, sobre a tomada de decisão dos gastos empresariais e no próprio desenvolvimento do sistema financeiro. Portanto, o novo regime de acumulação tem como palco privilegiado as finanças como elemento mediador do sistema econômico.

Seguindo a tradição da Escola da Regulação Francesa, Orléan (2006) nega a agenda teórico-metodológico escola neoclássica, principalmente no que diz respeito a um pretensão positivismo das ciências ao afirmar que o "mercado financeiro não é neutro, onde a liquidez gerada pelo sistema expressa autonomia e a dominação das finanças sendo que essa liquidez tem uma "sedução" na sociedade além de uma transgressão social dado seu caráter virtual, apresentando consequências macroeconômicas sobre todas as relações de força dos credores sobre os devedores.

Como apresentado de forma sumária no parágrafo anterior, Orléan (2006) busca investigar as formas pela qual o poder é exercido pelas finanças, principalmente no que diz respeito as medidas estruturais que dão lógica interna a regulação que seriam, segundo o autor: a liquidez financeira, financeirização das empresas e a riqueza patrimonial. Para análise da estrutura interna, o autor analisa inicialmente como se dá, especificamente, o movimento de "financeirização das empresas". Para Orléan (2006), o exercício da propriedade do capital das empresas se dá pelo detentor de uma ação, onde na condição de acionista tem direitos e o controle da empresa.

Segundo Orléan (2006), a questão central é a dualidade no momento da avaliação financeira das ações, sendo esse elemento fundamental na construção teórico do autor, pois é nesse ponto que se dá a sustentação do movimento de desregulamentação e globalização financeira. Para o autor, haveria duas formas de avaliar uma ação, uma no qual se observaria a imobilidade do capital atrelado ao que Orléan (2006) vai chamar de "valor fundamental" e uma outra forma seria avaliar pela liquidez dos mercados no qual estariam inseridos os agentes que se colocam na condição de "especuladores", ou seja, interessados apenas no fluxo de liquidez que aquele mercado específico gera.

Assim a dualidade da avaliação financeira tendo como foco, especificamente, a rentabilidade gerada por cada ação. Orléan (2006), então expõem que o "valor fundamental" se apresenta com as mesmas características do capitalismo produtivo, ao buscar avançar no tempo gerando lucro dadas as condições de mercado como inovações, estratégias, tecnologia, mercado consumidor, etc. Já a avaliação especulativa dos títulos, não se observa o valor da ação negociados naquele mercado sob o ponto de vista de seus fundamentos macro e microeconômicos, mas tão somente, o preço da ação objetivando a maior liquidez, apresentando, desse modo, um carácter essencialmente especulativo.

Para Orléan (2006), a discrepância entre "valor fundamental" e a avaliação especulativa é decorrente da obstinação pela busca de liquidez do especulador. Nesses termos, o próprio sistema financeiro irá criar mecanismos e instrumentos para que se tenha cada vez mais liquidez, gerando o que o autor vai categorizar como autonomia da função especulativa frente ao capital produtivo impondo, inclusive, seu poder decisório ao reconfigurar todo processo produtivo a partir de sua própria lógica de acumulação.

Portanto, uma questão fundamental para Orléan (2006), diz respeito a elementos de formatação da liquidez do sistema financeiro. Desse modo, devido as evidentes limitações, quanto a imobilidade do capital e quanto investido na produção diretamente, a formação da liquidez financeira é convertida em uma "aposta" individual sobre os dividendos futuros e incertos, mas que é ao mesmo tempo, algo líquido e imediato. Essa liquidez se dá pelos

mecanismos do sistema financeiros, ao juntar diversas opiniões diferentes dentro de uma cadeia de referências para todos os agentes, suscitando o que o autor vai chamar de uma "avaliação de referência".

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar e sintetizar as contribuições das principais abordagens da Economia Política sobre Teorias da Financeirização, tendo como foco as abordagens Marxista e Escola da Regulação Francesa como representantes da Economia Heterodoxa, dos quais tenham em seu escopo teórico a Teoria do Valor em Marx, onde a lógica financeira se apresenta como de dominância de acumulação, e sendo a mediação comum em cada abordagem. Desse modo, tendo por objetivo específico buscar uma aproximação sobre as diversas categorias que cada abordagem utiliza para verificar os pontos de contatos e/ou dissenso quanto ao processo de acumulação capitalista que estaria sob dominância financeira.

O que podemos verificar é que, os diversos autores aqui tratados, ao analisarem o processo de financeirização trabalham, na maioria dos casos, sob o ponto de vista da financeirização das empresas no qual pode ser observado pela elevação tanto em termos absolutos quanto relativos à produção, consubstanciados por meio dos instrumentos financeiros como das ações, títulos bancários, além do próprio poder patrimonial sobre a governança corporativa. Outro ponto sempre presente diz respeito ao papel do Estado como gerador de fundos públicos, dos quais são capturados pelo sistema financeiro via emissão de títulos públicos, e então, são adquiridos maciçamente pelos investidores institucionais.

Nesse ponto, pontua-se uma grande lacuna sobre o papel do processo de financeirização a partir do ponto de vista das famílias. Assim, eleger-se como uma grande agenda de pesquisa dentro dessas abordagens aqui trabalhadas, o de verificar quais são os resultados em termos de acumulação financeira para as famílias, seja sob o ponto de vista da superexploração do trabalho, dentro de uma perspectiva marxista, ou, das consequências do endividamento das famílias para criação de um novo padrão de acumulação sob a ótica da Escola da Regulação Francesa.

Outro ponto de contato que entra as abordagens aqui apresentadas, é o caráter de que a financeirização gera, necessariamente, uma situação de grande instabilidade. O que vai mudar em cada abordagem é que os autores de filiação marxista apresentam essa instabilidade como sendo uma "forma estrutural", ou seja, seria inerente das próprias

características do capitalismo. Já para a Escola da Regulação, ela trabalha em uma perspectiva instabilidade ou fragilidade tendo um carácter sistêmico, ou seja, seria uma situação que levaria um novo padrão de acumulação com novos ou velhos atores impondo seus desejos por meio de um pacto social.

Independente da forma como essa instabilidade é analisada, cumpre-se como reflexo das características "místicas", "fictícias", "virtual" do sistema financeiro ao construir com "castelo de cartas" (DUMÉNIL; LEVY, 2010), o que irá gerar as sucessivas crises financeiras do capitalismo contemporâneo.

Um ponto importante de divergência refere-se às demarcações históricas, de tal forma que a depender de cada autor ele irá demarcar as décadas de 1960, 1970 e até as décadas 1990, como sendo um marco histórico de aprofundamento do processo de financeirização. Todavia, algo que independente de qual marco histórico esteja se trabalhando temos uma característica, que em termos teóricos, é muito mais importante do que tentar definir uma datação, que é o de que passamos de um capitalismo financeiro atrelado ao mero fornecedor de crédito ao setor produtivo e na maioria das vezes se subordinado ao setor produtivo. Situação típica do período que é entendido como keynesiano-fordista. Passando para uma situação que vai ser caracterizado como hegemônico, de autonomia quase que *absoluta* para os autores de filiação regulacionista ou de uma autonomia *relativa* para os autores de filiação marxista, de poder das finanças de impor sua lógica de acumulação (ORLÉAN, 2006).

Esse último traço é, sem dúvida, o ponto de maior importância das teorias da financeirização apresentadas nesse artigo, ou seja, temos um capitalismo produtivo, sob o ponto de vista de diversas escalas (nacional, subnacional e internacional), subordinado (em termos absoluto ou relativo) aos interesses do capital financeiro, que tem como consequência uma reestruturação e dominação social e econômica e de todos os agentes econômicos.

Por fim, cabe destacar que esse artigo não esgota o debate sobre o processo de financeirização da economia, muito pelo contrário, apenas inicia uma longa caminhada sobre a problemática do processo de acumulação gerada pela lógica financeira, onde cada vez mais busca novas fronteiras de valorização para além dos típicos instrumentos financeiros de acumulação, quais sejam, o processo de mercantilização e financeirização do espaço, temas que sempre carecem de profundos debates, sobretudo, a partir da perspectiva da Economia Política Urbana, e principalmente sob a ótica das famílias como detentoras de dívidas de longo prazo na formação de novos ciclos de crescimento, estagnação e crise.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. **El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social.** *New Left Review*, v. 7, p. 16–70, 1999.
- AGLIETTA, M. **Macroeconomia financeira.** Rio de Janeiro. v.1. Rio de Janeiro: Loyola, 2004.
- AGLIETTA, M. The future of capitalism. In: **The hardship pf nations: exploring the paths of modern capitalism.** Cheltenham (UK): Edward Elgar Publisher, 2006.
- BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica.** [S.I.]: Nobel, 1990. 120 p.
- BOYER, R. **Crisis y régimenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación.** Buenos Aires: Miño y dávila editores, 2007.
- BRAGA, J. C. S.; THERÉT, B. **Regulação econômica e globalização.** Campinas: Instituto de Economia da Unicamp,, 1998.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996. ISBN 8585833149.
- CHESNAIS, F. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos.** São Paulo: Xamã, 1998. ISBN 8585833467.
- CHESNAIS, F. A proeminência da finança no seio do 'capital em geral', o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: CHESNAIS, F. (Ed.). **A finança capitalista.** São Paulo: Alameda, 2010.
- CHESNAIS, F. As raízes da crise econômica mundial. EM PAUTA, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 21–37, 2013.
- DUMÉNIL, G.; LEVY, D. A finança capitalista: relações de produção e relações de classe. In: CHESNAIS, F. (Ed.). **A finança capitalista.** São Paulo: Alameda, 2010.
- DUMÉNIL, G.; LEVY, D. **A crise do neoliberalismo.** São Paulo: Boitempo, 2014.
- EPSTEIN, G. Financialization and the world economy. In: **Financialization and the world economy.** UK and Northampton: Edward Elgar, 2005. cap. Introducti.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*, v. 82, p. 11–33, 2008. ISSN 0101-3300.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004. Citado na página 7.
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia Ensaios*, v. 24, n. 1, p. 18–38, 2009.
- MARX, K. **O Capital, Livro III.** v. iv. São Paulo: [s.n.], 1988.

MARX, K. O Capital: Crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

ORLÉAN, A. El poder de las finanzas. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2006.

PRADO, E. F. S. Exame crítico da teoria da financeirização. Crítica Marxista, v. 39, p. 13–34, 2014.

ROLNIK, R. GUERRA DOS LUGARES: colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. 424 p.

# ARTIGO 3

## O MERCADO DE TRABALHO COMO PRINCIPAL DETERMINANTE DA DESIGUALDADE DE RENDA

HANIEL ERICEIRA RODRIGUES<sup>1</sup>  
THIAGO SOUZA MUNIZ<sup>2</sup>  
ALEX BRITO<sup>3</sup>

### RESUMO

O texto apresenta uma revisão da literatura especializada sobre os principais determinantes da desigualdade de renda. Aborda sucintamente o debate teórico sobre o que significa a desigualdade do ponto de vista econômico, para em seguida expor as principais conclusões apontadas na literatura internacional. Entre os principais resultados destacam-se: a) os aspectos ligados ao mercado de trabalho são os principais determinantes da desigualdade de renda; b) há uma associação negativa entre gênero (participação feminina) e desigualdade de renda do ponto de vista familiar, mas também positiva quando se considera o indivíduo; c) não há consenso quanto à relação entre as políticas de transferência de renda e as variáveis institucionais do mercado de trabalho na redução da desigualdade. **Palavras-chave:** Desigualdade de Renda; Mercado de Trabalho; Distribuição.

### ABSTRACT

The text presents a review of the specialized literature on the main determinants of income inequality. It briefly presents the theoretical debate on what inequality means from an economic point of view, and then exposes the main conclusions pointed out in the international literature. Among the main results, the following stand out: a) aspects related to the labor market are the main determinants of income inequality; b) there is a negative association between gender (female participation) and income inequality from the family point of view, but also positive when considering the individual; c) there is no consensus on the relationship between income transfer policies and institutional variables of the labor market in reducing inequality.

**Keywords:** Income Inequality. Labor Market. Distribution.

1 Graduando do Curso de Ciências Econômicas – UFMA. Assistente de Pesquisa do GAPE/UFMA e Técnico do IMESC/MA, e-mail: haniel\_r@outlook.com.

2 Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE/UFMA. Economista. Pesquisador do GAPE/UFMA, e-mail: thiagomuniz@live.com.

3 Professor Associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico-PPGDSE – UFMA, Coordenador do Grupo de Análise da Política Econômica – GAPE. Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, e-mail: as.brito@ufma.br.

## 1 INTRODUÇÃO

O final do século XX e as décadas iniciais do atual estágio civilizatório tem sido marcado pela exacerbação da desigualdade no mundo todo, contrariando a tendência de redução ou estabilidade que caracterizou as sociedades no imediato pós-guerra até o final dos anos 70. Por esta razão, o tema ganhou, ao longo do século 21, grande notoriedade, tornando-se um objeto de intenso debate. Deixou de ser um assunto periférico dentro da Ciência Econômica e passou a ser objeto de estudo de proeminentes pesquisadores e centros de pesquisa (MEDEIROS, 2012).

No Brasil não é diferente, a desigualdade de renda tem sido amplamente debatida ao longo das últimas décadas. O país possui uma das piores distribuições de renda do mundo e seu caráter estrutural torna a tarefa de reduzi-la ainda mais difícil. Em geral, a pesquisa econômica propõe-se a responder, fundamentalmente, o que afeta a distribuição de renda, o que exige considerar diferentes variáveis, tais como políticas, mercado e instituições.

Três grandes economistas contribuíram decisivamente para a elaboração e desenvolvimento da desigualdade como objeto de pesquisa relevante na Ciência Econômica: Amartya Sen, Anthony Atkinson e, mais recentemente, Thomas Piketty. Assim, para entender a questão é importante partir, ainda que de maneira incipiente, dessas três principais referências.

## 2 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA O DEBATE SOBRE DESIGUALDADE

Busca-se apresentar, primeiramente, as contribuições desses três importantes autores para os estudos sobre desigualdade. Primeiramente, deve-se começar pelas ideias de Sen (2001), pois foi a construção teórica desse economista indiano que forneceu uma metodologia para lidar com os aspectos mais fundamentais sobre a desigualdade social, ao questionar tanto a Teoria de Bem-Estar welfarista, quanto as respostas dadas por seus pares, tais como John Rawls e Ronald Dworking, à pergunta "igualdade de que?" (Sen, 2001). Desta forma, Sen (2001) aponta duas questões principais e norteadoras: a diversidade humana e os diferentes tipos de igualdade.

A primeira é o ponto de partida que o autor utiliza para responder à pergunta já apresentada, "igualdade de que?" Sen (2001) aponta que os seres humanos diferem uns dos outros de muitas maneiras, as diferenças se dão tanto nas características externas e circunstanciais, ligadas às dotações de riqueza, aos ambientes naturais diferentes, às oportunidades distintas que a comunidade e o indivíduo estão inseridos oferece ou não e

até mesmo fatores epidemiológicos de cada região afetam o bem-estar. Além destas, as diferenças pessoais, relacionadas a idade, sexo, aptidões físicas e mentais também são importantes para lidar com a desigualdade, pois, conforme o próprio autor exemplifica, uma pessoa pode ser incapacitada para realizar determinadas ações que outra, de corpo hábil consegue, mas, ainda assim, ambas podem ter a mesma renda (Sen, 2001).

É quanto a este aspecto que o indiano nobelista quer chamar a atenção, “a desigualdade em termos de uma variável (ex.: a renda) pode nos conduzir no sentido, bem oposto, da igualdade no espaço de outra variável (ex. o potencial para realizar funcionamentos ou o bem-estar) (SEN, 2001, pág. 51). Ou seja, isso significa que, conforme explicita o autor, as diversas vantagens e desvantagens relativas que as pessoas têm podem ser julgadas por outras diversas variáveis, e por isso ao focar em uma determinada variável para aferir a igualdade ou desigualdade entre as pessoas, necessariamente implica em tomar a difícil decisão com respeito à abordagem a ser utilizada, desse modo, tem-se o problema do “espaço de avaliação”, que é justamente a escolha das variáveis focais que são consideradas focais e relevantes para se analisar a desigualdade (SEN, 2001).

Amartya Sen responde a essa questão por meio de uma nova proposta, baseada nos conceitos de capability e capacity. Capability é possuir a capacidade necessária para desenvolver determinada tarefa ou função, buscar e almejar determinado objetivo **são os recursos e habilidades** que as pessoas têm; já capacity é ter a possibilidade de escolher quais capacidades e habilidades se quer usar ou desenvolver, é possuir a liberdade de escolha para fazer ou deixar de fazer, de modo que tal pessoa goze de fato do poder da escolha genuína. É exatamente quanto a este último elemento que Sen aponta como o que de fato deve ser igualado. Com essa abordagem, Sen (2001) insere-se nas teorias igualitaristas de oportunidades, que pressupõem que as pessoas devem ser compensadas por desigualdades pelas quais não podem ser responsabilizadas, de forma que seja possível cada um dos membros de uma sociedade concretizar os seus planos de vida e realizar o que valorizam. Portanto, essa abordagem enfoca a igualdade de oportunidades como o meio pelo qual as pessoas podem exercer a liberdade substantiva e, dessa maneira, será possível ter uma “vida boa”, pois será possível fazer escolhas genuínas. Essa é a sociedade que combate as desigualdades, segundo Amartya Sen.

Anthony Atkinson, por outro lado, entende que a política não deve necessariamente eliminar todas as diferenças nos resultados econômicos, mas sim reduzir a desigualdade abaixo de um nível determinado, a partir do pressuposto de que o patamar atual é excessivo (Atkinson, 2015). Desse modo, o autor, não contraria a visão seniana, mas contrastando-a, diz que geralmente quando se utiliza o termo “desigualdade” há uma busca implícita pela

igualdade de oportunidades e, de fato, Atkinson reafirma a relevância e importância da busca por “nivelar” as condições de igualdade, ou seja, a desigualdade de oportunidades é um termo *ex ante* que tem a busca incessante para que todos saiam do mesmo ponto de partida.

No entanto, Atkinson afirma que a preocupação com os resultados não deve ser extirpada, como se uma vez que as condições das pessoas tenham sido niveladas não devêssemos questionar os resultados, dentre os motivos listados pelo autor, um deles é que “a desigualdade de resultados afeta diretamente a igualdade de oportunidades para a próxima geração. Os resultados *ex post* de hoje determinam as condições *ex ante* de amanhã” (ATKINSON, 2015, pág. 33).

Na proposta do que deve ser feito para aplacar o elevado nível da desigualdade global, Atkinson (2015) recomenda que o Estado seja um investidor no progresso tecnológico, fomenta políticas de remuneração éticas, proponha criação de um fundo soberano para o acúmulo de ativos estatais, além da tributação progressiva, entre outros.

Na análise de Thomas Piketty, o fundamental é identificar os principais aspectos que as teorias da desigualdade e da redistribuição devem considerar. Especificamente em sua obra *Economia da Desigualdade*, os dois principais mecanismos que, segundo o autor, produzem as desigualdades são, de um lado, a desigualdade capital-trabalho e, de outro, a desigualdade das próprias rendas provenientes do trabalho.

Piketty (2015) aponta, portanto, como uma das causas das desigualdades a oposição entre os que detém o capital e os que não o detém, isto é, a desigualdade de renda tem como uma das causas a distribuição desigual da propriedade do capital. A segunda causa da desigualdade de renda, contemporaneamente, é a própria desigualdade da renda do trabalho, o autor exemplifica isso argumentando que foi verificada uma reversão na curva de Kuznets a partir dos anos 1970 do século passado, particularmente nos EUA com aumento de 50% na diferença salarial entre os menos bem pagos e os 10% mais bem pagos (PIKETTY, 2015). E para resolver essa problemática na desigualdade entre as rendas do trabalho o autor apresenta como instrumentos de redistribuição da riqueza a tributação dos altos salários e a transferência fiscal para os que recebem baixos salários, salário-mínimo, políticas de educação e formação, luta contra a discriminação por parte dos empregadores, grades salariais e etc.

A desigualdade de renda tem sido, assim, o aspecto da desigualdade mais investigado pela Ciência Econômica principalmente em sociedades conhecidas por grandes disparidades, como o caso brasileiro. A dinâmica do fenômeno foi bastante estudada ao longo dos anos 90 e sobretudo nos anos 2000. Mas quais as principais conclusões sobre a desigualdade de renda no Brasil?

### **3 PRINCIPAIS ELEMENTOS DO MERCADO DE TRABALHO QUE DETERMINAM A DESIGUALDADE DE RENDA**

Para a maioria dos estudos, o mercado de trabalho é retratado como maior responsável para a queda da desigualdade de renda no Brasil a partir do século XXI. Ferreira e Cruz (2010) apontam que as políticas em relação ao mercado de trabalho como o aumento do nível de emprego e da produtividade tendem a apresentar resultados mais eficazes na redução da desigualdade do que políticas de transferências de renda.

A literatura internacional aponta alguns outros aspectos também relevantes na influência do mercado de trabalho sobre a dinâmica da desigualdade de renda, destacando, particularmente, o aspecto de gênero, da qualificação e das instituições do mercado de trabalho.

#### **3.1 Mercado de trabalho**

A renda do trabalho corresponde a um pouco mais de 60% na França e no Reino Unido, segundo Piketty (2014). Dessa forma, mais da metade da renda nacional reflete os rendimentos dos trabalhadores, portanto, a análise da distribuição dos rendimentos desse segmento é essencial para entender a dinâmica da desigualdade de renda.

A desigualdade no mercado de trabalho tem inúmeras consequências, segundo Bolland e Coelli (2016). Os autores destacam que os rendimentos do trabalho são os determinantes principais, tanto da renda individual, quanto a familiar, pela desigualdade da renda bruta.

Na América Latina, segundo Azevedo (2012) cerca de 45% da queda do índice de Gini foi devido às mudanças da renda do trabalho. Nessa sessão, será analisado como o Gênero, a educação e as instituições influenciam na desigualdade de renda.

## 3.2 Gênero

A desigualdade de renda pode ser mensurada em dois aspectos, em relação aos indivíduos e as famílias. Nos EUA, após a segunda guerra mundial, houve um aumento na dispersão salarial americana, segundo Atkinson (2015), dessa forma, era de se esperar o aumento da desigualdade de renda, porém apenas após 1980 que isso de fato ocorreu.

Como o autor destaca, o aumento dos diferenciais salariais não necessariamente provoca o aumento da desigualdade de renda. Atkinson aponta que ao discutir a desigualdade familiar americana, e não a individual, é possível analisar, por exemplo, que a participação feminina no mercado de trabalho foi fator importante para a diminuição do indicador no país.

Em 1947, segundo (FREEMANN, 1980) apenas 22% das mulheres casadas trabalhavam, esse valor subiu para 47% em 1977 e de 11% para 39%. Em relação às mulheres casadas com filhos com menos de 6 anos. Dessa forma, Atkinson conclui que o aumento da participação, principalmente de mulheres casadas, foi preponderante para a diminuição da desigualdade nos EUA.

Ainda segundo (Atkinson 2015), a partir de 1970, porém, o incremento da participação feminina no mercado de trabalho, não se originou da parcela mais pobre, e sim de mulheres com rendimentos acima da média. Esse novo fenômeno gerou um efeito reverso, um aumento da desigualdade.

Nesse sentido, Lynn e Burtless (1996) ao também analisarem o EUA, mostram que a correlação entre os casais mudou ao longo da segunda metade do século passado, provocando um aumento da desigualdade, dessa maneira, a autora conclui que:

Another key influence of women's earnings on overall inequality occurred through their correlation with total family income. During the 1960s and 1970s this correlation declined, thus reducing overall inequality. It soared in the 1980s, however, when women's gains in earnings were concentrated increasingly among women in affluent families. This factor explains one-tenth of the total rise in inequality since 1969 and almost 40% of the rise since 1979. (Lynn and Burtless 1996 pg.392)

Em concordância, Deaton (2017) diz que, nos dias atuais, com a maior similaridade educacional entre homens e mulheres e o crescimento salarial feminino, os chamados "casais de sucesso", em que maridos e esposas tem altos salários, são cada vez mais comuns. Esse processo seria relevante para puxar o topo da distribuição de renda familiar para cima, em relação ao topo da distribuição de salários individuais.

Analisando os dados de desigualdade da Grã-Bretanha e dos EUA, Brundell (2018) destaca que o casamento entre semelhantes pode aumentar a desigualdade:

Focussing on the period since 1994, we find that both in Britain and the US, reductions in marriage have been greatest among low-wage workers and non-workers. In addition, the US has experienced an increase in assortative mating in terms of the correlation between wage percentiles of both members of a couple. The result of these trends has been an increase in inequality in family labour income among men and women in both countries. (Brundel et al 2018, pg 61)

Os estudos de Groti e Sherer (2016) e Feng e Tang (2018), porém, discordam que a similaridade dos casais é fator relevante para o aumento da desigualdade. Groti e Sherer (2016) concluem que, na realidade, o aumento da participação feminina no mercado de trabalho contribuiu para diminuir a desigualdade de renda entre as famílias ao analisar a Dinamarca, Alemanha, Itália, Reino Unido e EUA de 1980 até os anos 2000.

Já na China, o aumento da desigualdade entre as famílias teve como contribuição a diminuição de casamentos, de 1992 a 2009 segundo Feng e Tang (2018). A queda nos casamentos foi maior entre os mais escolarizados, a taxa de matrimônio das mulheres que possuem ensino superior completo caiu, de 90,6% em 1992/93 para 77,1% em 2008/09, queda semelhante da registrada dos homens, de 96,3% para 84,4%, provocando aumento de  $\frac{1}{4}$  da desigualdade no país.

Ao analisar dados de 31 países Europeus Filandri e Struffolino (2019), apontaram que o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho, ao aumentar o rendimento familiar total, diminui pobreza entre as famílias.

Apesar da queda da pobreza familiar, as autoras concluem, porém, que devido à baixa qualidade dos empregos, há um aumento de pobreza no caráter individual, que provocam o aumento da desigualdade de renda entre os indivíduos. Dessa forma, a ainda persistente precarização no mercado de trabalho feminino influencia na desigualdade e na pobreza dos países.

Por fim, o papel da educação parece ter sido vital para a diminuição da diferença salarial entre os gêneros, segundo Weichselbaumer e Inter-Ebmer (2005) entre 1960 e 1990, as melhores oportunidades no mercado de trabalho para as mulheres se justificam pela educação, treinamento e permanência no trabalho, segundo Goldin et al (2006), 29 dos 32 países da OCDE as mulheres têm melhores níveis de educação.

### 3.3 Educação

A educação tem papel central no crescimento econômico e no progresso social. Países com menos adultos com pouca educação e mais escolarizados, tem melhores resultados econômicos do que nações com indicadores semelhantes, na média, mas com grande diferença de escolaridade na própria população (VANDENBROUCKE et al 2015).

Países com menos adultos pouco qualificados e mais qualificados se saem melhor em termos econômicos do que países com níveis médios de habilidades semelhantes, mas com maiores diferenças de habilidades entre a população (VANDENBROUCKE et al 2015).

A diferença de qualificação entre os trabalhadores, juntamente com a evolução tecnológica foi vista, sobretudo no século passado, como o principal motivo da diferença salarial.

Mudanças na tecnologia de produção sempre favoreceram aqueles com mais habilidades, tendência sintetizada na expressão progresso técnico intensivo em qualificações (*skill-biased technical progress*) (...) Durante a maior parte do século passado, houve uma crescente procura por mais educação pelos americanos, levando ao aumento da oferta de mão de obra melhor qualificada. Se nada mais tivesse acontecido, essa cadeia de eventos teria reduzido o preço da mão de obra mais escolarizada e diminuído a distância entre os salários dos trabalhadores com e sem diploma de curso superior. (Deaton 2015, pg 178)

A *Skill-biased technical change* (SBTC), apesar de muito utilizada no século passado para explicar o aumento da desigualdade salarial, foi criticada por inúmeros autores, devido a sua inconsistência de explicar o porquê a desigualdade americana aumentou entre os grupos assalariados com as mesmas características (nível educacional, experiência profissional e mesma idade) (Juhn et al, 1993). Além de não explicar as diferenças dos retornos educacionais devido a fatores demográficos, como idade, gênero e raça (CARD AND DINARDO, 2002; LEMIEUX, 2008 apud KOCHAN E RIOCHAT, 2016).

Apesar de não necessariamente está ligada às novas tecnologias, os retornos da educação (*skill premium*) é um dos principais fatores que influenciaram na dinâmica da desigualdade em países subdesenvolvidos, como na América Latina e na China.

Na China entre 1992 e 2009 Feng e Tang (2018), apontaram que cerca de  $\frac{3}{4}$  do aumento da desigualdade foi devido ao mercado de trabalho. Os principais motivos, segundo os autores, seriam a diminuição do nível de emprego e dos aumentos dos retornos da educação e da desigualdade dentro do mesmo nível educacional (resultado de habilidades não observadas).

A mudança de economia planificada para uma economia de mercado industrial provocou a elevação do nível de desempregados, o êxodo rural, e promoveu a livre negociação entre patrão e empregado. Esses fatores promoveram o aumento da dispersão salarial, já que os empregadores poderiam ter a livre escolha de contratação e da escolha de salários, favorecendo assim, os trabalhadores com melhores qualificações e habilidades.

O aumento *skill premium*, concluem os autores, foi atenuado devido à expansão no nível educacional ocorrida na China a partir de 1999:

The program was initiated in 1999 and started to affect the labor market since 2002/2003 when the first cohort of graduates left schools. The annual college admission growth rate has been increased to 30% in 1999 and 2000, up from only 2% on average between 1993 and 1998, and maintained a 15% annual growth rate over the 2001–2005 period, before slowing down to 5% after 2006. Such a large-scale expansion program has improved average levels of education significantly (XING, 2001 apud FENG e TANG, 2018, pg. 999).

Na América Latina, ainda sobre dos retornos da educação. Gasparini e Lustig (2011) discutem que a queda dos retornos da educação foi o principal motivo da redução da desigualdade. Lustig et al (2013) observam que os principais motivos para a queda do *skill premium* são:

There are four potential (and not mutually exclusive) explanations for this phenomenon: a reduction in the relative demand for skilled workers; an increase in the relative supply of skilled workers; an increase in minimum wages and unionization rates benefiting low-wage workers more than high-wage workers; and a degradation of tertiary education. The latter could occur due to a combination of an expansion of tertiary education of lower quality and/or because those entering expanded tertiary education programs increasingly include individuals with lower abilities, as compared to previous patterns of human capital accumulation.. (LUSTIG et al, 2013, pg. 8).

Em concordância, Azevedo e Atuesta (2013) concluem que o aumento do acesso da educação foi fator chave para queda da desigualdade na América Latina de 1995 a 2010, mas os autores discutem que a qualidade da educação e as habilidades que são valorizadas no mercado de trabalho são a nova margem para desigualdade de renda no continente.

### 3.4 Instituições

Como discutido na sessão anterior, a SBTC era vista como uma das principais hipóteses para o aumento da dispersão salarial. Segundo (Acemoglu et al 2011), o avanço tecnológico, ao aumentar a demanda de emprego para trabalhadores mais qualificados

minimiza a coalizão entre estes e os menos qualificados, diminuindo assim o apoio aos sindicatos.

A maioria dos economistas acredita que políticas em relação ao mercado de trabalho podem aumentar o desemprego gerando mais desigualdade (SZCZEPANIAK E OBŁOZA 2020). Porém, as instituições do mercado de trabalho, como os sindicatos, podem diminuir a dispersões salariais e aumentar a participação da renda do trabalho, devido as políticas de proteção ao emprego (CHECCHI E GARCIA-PENALOSA, 2008).

Em uma crítica a SBTC, Tsoukatou (2020) ao analisar oito países da OCDE, propõe que todos os países avançados foram expostos mudanças tecnológicas semelhantes, porém, seu efeito na desigualdade de renda não foi similar. Segundo a autora, a desigualdade de renda dependeria, principalmente, de como as instituições do mercado de trabalho (como o salário mínimo e nível de centralização da barganha salarial) respondem as mudanças tecnológicas e como o capital humano é valorizado.

According to our empirical research, the labor market institutions examined justify 82.1% of the increase in wage inequality (as defined by the wage inequality 90/10) while the remaining 17.9% could be due to other reasons such as the different magnitude of technological change among countries. In different parts of the wage distribution (50/10 and 90/50) the degree of inequality due to labor market institutions is 71.9% and 77.9% respectively. (TSOUKATOU, 2020, p.341).

A autora conclui que os principais fatores que influenciam na queda da desigualdade de renda (na razão 90/10) são os níveis baixos de salários, o nível de centralização da barganha salarial, e por último e menos significante a barganha coletiva. A densidade sindical, porém, poderia aumentar a desigualdade, o motivo segundo a autora é que:

In recent years, the general level of education in developed economies has increased, resulting in an increase in the number of skilled workers. As the number of highskilled employees increases, it is more likely this increase to alter the constitution of the trade unions by having more highly skilled members. In this way, the profile of the 'average worker/member' is also changed and consequently, their role in reducing the extent of pay distribution becomes questionable. (TSOUKATOU, 2019, p.340).

Kochan e Riordan (2016) também pontuam a importância dos sindicatos para o combate da desigualdade. Segundo os autores, houve redução do número de sindicatos, desde os anos 80, na gestão Reagan, que combatia as instituições acusando-as de provocar inflação. Os autores apontam que a queda da sindicalização é responsável por cerca de 20 a 30% do aumento da desigualdade de renda nos EUA desde 1980.

Szczepaniak e Obłoza (2020) estudando a República Checa, Hungria, Polônia e

Eslováquia apontaram que apesar de fraca, há uma relação negativa entre o índice de GINI e as instituições do mercado de trabalho, pois, segundo as autoras, quanto mais regulado o mercado de trabalho, mais os trabalhadores ficam mais protegidos e como consequência a desigualdade de renda diminui.

As instituições do mercado de trabalho também parecem influenciar nos impactos flexibilização financeira, que aumentaria a desigualdade principalmente devido ao skill premium, devido a maior demanda das empresas por profissionais qualificados. (Jerzmanowski e Nabar 2013).

Darcillon (2015) nos demonstra que os mercados de trabalho mais institucionalizados tendem a atenuar o aumento da desigualdade causada pela flexibilização financeira.

On the one hand, we show that a flexibilization in the financial/credit markets increases income inequality especially when labour markets are flexible. On the other hand, we also find that encompassing labour market institutions – strong union density and employment protection legislation – contribute to the reduction in income disparities in a strongly financially developed world. Increasing the level of labour market regulation, one also weakens the negative impact of the flexibilization in the financial/credit markets on the increase in income inequality (Darcillon ; 2015; pg .254).

O salário mínimo também é apontado como fator importante para a diminuição da desigualdade nas economias avançadas. Nos EUA, Kochan e Riordan (2016) discutiram que em 2016 nos EUA, o salário mínimo é 25% menor que em 1968, prejudicando principalmente os trabalhadores com baixa renda. Apesar disso, os autores destacam o ainda importante papel do salário mínimo para diminuição da desigualdade

Vellvé (2018), analisando os dados da União europeia de 2005 a 2014 conclui que o salário mínimo tem influência na queda da desigualdade.

Entre las principales conclusiones alcanzadas hay que destacar que la elasticidad estimada de la desigualdad medida por el índice de Gini, ante cambios en los salarios mínimos relativos, se encuentra en un rango entre - 0.10 y -0.12, lo cual confirma una relación negativa y significativa, en el sentido de que un aumento de los salarios mínimos relativos contribuye a una reducción de la desigualdad en la renta disponible equivalente de los hogares en la UE.(Valvé;2018;pg 98).

## 4 CONCLUSÃO

Como pode ser observado, ao longo do texto, o mercado de trabalho, a partir de diferentes aspectos pode ser o principal determinante da desigualdade de renda, seja em função dos diferenciais de qualificação, dos baixos salários da mulher, como também pode ser um canal importante para redução das disparidades de renda a partir de políticas regulatórias e institucionais, como o salário-mínimo.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. et al. **Deunionization, Technical Change and Inequality**. [CEPR Discussion Papers](#). 2001.
- ATKINSON, Anthony. **Desigualdade: O que pode ser feito?**. Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: Editora LeYa. 2015.
- AZEVEDO, J. P et al. **Fifteen Years of Inequality in Latin America: How Have Labor Markets Helped?**. Policy Research Working Paper 6384, The World Bank. 2013
- AZEVEDO, J. P., INCHAUSTE, V ; SANFELICE, V. **Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America**. Mimeo, The World Bank. 2012.
- BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane S. P. de. **Os determinantes da desigualdade no brasil**. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão nº 377. 1995.
- BLUNDELL et al. **Income inequality and the labour market in Britain and the US**". Journal of Public Economics, Volume 162, 2018.
- BORLAND, Jeff and COELLI, Michael Bernard. **Labour Market Inequality in Australia**. Economic Record, Vol. 92, Issue 299, 2016.
- CARD, DiNardo JE. **Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles**. Journal of Labor Economics. 2002
- DARCILLON, Thibault. **How Does Finance Affect Labor Market Institutions? An Empirical Analysis in 16 OECD Countries**. Socio-Economic Review 13, no. 3. 2015
- DEATON, Angus. **A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade**. Rio de Janeiro, intrínseca, 2017.
- FENG, S.; TANG, G. **Accounting for Urban China'S Rising Income Inequality: the Roles of Labor Market, Human Capital, and Marriage Market Factors**. Economic Inquiry, v. 57, n. 2, p. 997-1015, 2019.
- FERREIRA, Roberto Tatiwa & CRUZ, Mércia Santos da. **Efeitos da Educação, da Renda do Trabalho, das transferências e das condições iniciais na evolução da desigualdade de renda nos municípios brasileiros no período de 1991 a 2000**. Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico, 40 (1): 103-121. 2010.
- FILANDRI, M.; STRUFFOLINO, E. **Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics**. European Societies, v. 21, n. 1, p. 130-157, 2019.
- FREEMAN, Richard B. **The Evolution of the American Labor Market, 1948-80**. Martin Feldstein, ed., The American Economy in Transition (Chicago: University of Chicago Press, 1980
- GASPARINI, L., and N. LUSTIG. **The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America**. Working Paper 1110, Tulane University. 2011

GOLDIN, Claudia et al. **The Homecoming of American College Women: The Reversal of the College Gender Gap.** Journal of Economic Perspectives 20(4): 133-156, 2015.

GROTTI, Raffaele e SCHERER, Stefani. **Does gender equality increase economic inequality?** Evidence from five countries. Research in Social Stratification and Mobility. 2016.

JERZMANOWSKI M. and NABAR M. **Financial Development and Wage Inequality: Theory and Evidence**. Economic Inquiry 51. 2013.

Juhn, C., Murphy K. e Pierce, B. **Wage inequality and the rise in returns to skill.** JPE, n. 101, 1993, p. 410-442.

KOCHAN, T. A.; RIORDAN, C. A. **Employment relations and growing income inequality: Causes and potential options for its reversal.** Journal of Industrial Relations, v. 58, n. 3, p. 419–440, 2016.

LUSTIG, Nora; LOPEZ-CALVA, Luis F.; ORTIZ-JUAREZ, Eduardo. **Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America.** Policy Research Working Paper; No.6552. World Bank, Washington, D.C. World Bank. 2013.

Lynn Karoly e Gary Burtless, **Demographic Change, Rising Earnings Inequality, and the Distribution of Personal Well-Being, 1959-1989.** Demography 32 (1995): 379-405, citação da p. 392.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de Desigualdade e Pobreza.** Brasília: Editora UnB, 2012.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade.** Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

Richard B. Freeman, **The Evolution of the American Labor Market, 1948-80 in Martin Feldstein, ed. The American Economy in Transition.** Chicago: University of Chicago Press, 1980).

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada.** Tradução de Ricardo Dominelli. Rio de Janeiro: Editora Record. 2001.

SZCZEPANIAK, Małgorzata; SZULC-OBŁOZA, Agnieszka. **Labour Market Institutions and Income Inequalities in the Visegrad Group Countries.** Comparative Economic Research. V 23. 2020.

# ARTIGO 4

## O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO PIAUÍ (2015–2020)

JOABE ALVES CARNEIRO<sup>1</sup>  
ANA VALÉRIA MATIAS CARDOSO<sup>2</sup>  
GABRIEL CAVALCANTE DE SOUSA<sup>3</sup>  
JULIANO VARGAS<sup>4</sup>

### RESUMO

O objetivo neste artigo é analisar o crédito no domínio do Pronaf no estado do Piauí (PI), evidenciando sua evolução quanto aos contratos, volume de recursos e condições de créditos acessados entre 2015 e 2020. A metodologia é do tipo exploratória e qualitativa. Os dados foram obtidos nos websites do Banco Central do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e literaturas especializadas. Os resultados apontam que: a) o crédito para agricultura familiar é atrativo devido ao juro baixo, prazo e carência favoráveis ao produtor; b) houve ocorrências de secas frequentes e intensas; c) teve aumento do produto interno bruto (PIB) no PI com a oscilação do Pronaf em todo período estudado. Conclui-se que a política de crédito, via Pronaf, é bastante importante para produção de alimentos e o crescimento do PIB no PI.

**Palavras Chaves:** políticas públicas; agricultura familiar e crédito rural.

### ABSTRACT

The objective in this paper is to analyze the credit in the Pronaf domain in the state of Piauí (Brazil), showing its evolution in terms of contracts, volume of resources and credit conditions accessed between 2015 and 2020. The methodology was exploratory and qualitative. Data were obtained from the websites of the Central Bank of Brazil, Banco do Nordeste do Brasil, Brazilian Institute of Geography and Statistics and specialized literature. The results show that: i) credit for family farming is attractive due to the low interest rate, favorable term and grace period for the producer; ii) there were frequent and intense droughts; iii) there was an increase in the gross domestic product in PI with the oscillation of Pronaf throughout the studied period. It is concluded that the credit policy, via Pronaf, is very important for food production and gross domestic product growth in PI.

**Keywords:** public policies; family farming and rural credit.

1 Universidade Federal do Piauí (UFPI); Doutorando em Políticas Públicas (UFPI); joabecarneiro@ifma.edu.br

2 UFPI; Doutoranda em Políticas Públicas (UFPI); anavaleriamacard2@gmail.com

3 UFPI; Mestrando em Políticas Públicas (UFPI); gabrielcavalcantedesousa@hotmail.com

4 Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UFPI; Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB); juliano.vargas@ufpi.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, mudanças importantes ocorreram no cenário das políticas públicas voltadas à Agricultura Familiar (AF) no Brasil. O marco inicial desta transformação deu-se com o aumento considerável de créditos rurais para incentivar a Agricultura Familiar.

As transformações ocorreram a partir da década de 1990, quando implementaram-se políticas diretamente voltadas para esse grupo social, o que até então não ocorria. Tais alterações não foram triviais, repercutindo nacional e internacionalmente para o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Assim, na década de 1990 houve grandes avanços no âmbito das políticas públicas voltadas para a AF. Por exemplo, ocorreu a institucionalização do Pronaf por meio do Decreto Presidencial nº 1.946 de 1996, objetivando promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. No entanto, o Pronaf surgiu em um contexto de elevado custo de produção e a escassez de crédito era apontada como um dos principais problemas enfrentados pelo setor agrícola (em particular o familiar) (GUANZIROLI, 2007).

Dados do último Censo Agropecuário, de 2017, mostram que aproximadamente 85% do total dos estabelecimentos rurais do país pertenciam a grupos familiares. Isso envolve um quantitativo de mais de 13 milhões de pessoas que são responsáveis pela produção de alimentos consumidos internamente.

Quando se dirige o estudo para o Piauí, o Censo Agropecuário de 2017 mostra que o estado tem cerca de 245.601 estabelecimentos agropecuários, com a AF representando aproximadamente 80% desse total (197.246 unidades produtivas). Verificando os dados do Censo em área total de estabelecimentos agrícolas, o Piauí possuía ao todo 10.009.857 hectares; a área ocupada com a AF abrangia de 3.852.846 hectares (38,5% do total).

Considerando esse contexto, o objetivo deste estudo é analisar o acesso ao crédito no âmbito do Pronaf no estado do Piauí, evidenciando sua evolução quanto aos contratos, volume de recursos e condições de créditos acessados no período de 2015 a 2020. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: a) explicar a origem do Pronaf e sua importância; b) apresentar e discutir dados oficiais dos indicadores econômicos de desenvolvimento do estado do Piauí; c) analisar o Pronaf no estado do Piauí a partir do contexto delineado nos pontos anteriores.

A realização desta pesquisa justifica-se a partir de dois aspectos principais: a) a significativa presença da AF no Piauí; b) a participação dos beneficiários do Pronaf no Piauí quanto ao acesso dos recursos.

Esta pesquisa está estruturada em três seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na próxima consta a metodologia, seguida do referencial teórico e da análise dos resultados socioeconômicos do Pronaf.

## 2 METODOLOGIA

Para o estudo foi realizada uma pesquisa exploratória de levantamento bibliográfico secundário sobre o tema, bem como uma pesquisa quantitativa por meio da coleta de dados também secundários. Os dados foram analisados por meio do método analítico, em que a análise possibilita ordenar os dados para proporcionar respostas ao problema proposto (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Sendo assim, a primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão de literatura sobre o desempenho do Pronaf. Para instrumentalizar a análise sobre o acesso ao Pronaf, buscou-se junto ao Banco Central do Brasil (BCB, 2021) informações referentes ao período 2015-2020. A delimitação do objeto de estudo contempla o estado do Piauí.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 O crédito e a relação com o desenvolvimento rural

Para Carvalho *et al.* (2017), o crédito tende a impulsionar o crescimento econômico, sendo forte componente da economia capitalista por permitir o investimento. O crédito acomoda-se aos propósitos dos empresários e, segundo Schumpeter (1997, p. 96):

através do crédito, os empresários obtêm acesso à corrente social dos bens antes que tenham adquirido o direito normal a ela. Ele substitui temporariamente, por assim dizer, o próprio direito por uma ficção deste. A concessão de crédito opera neste sentido como uma ordem para o sistema econômico se acomodar aos propósitos do empresário, como um comando sobre os bens de que necessita: significa confiar-lhe forças produtivas. É só assim que o desenvolvimento econômico poderia sugerir a partir de um mero fluxo circular em equilíbrio perfeito. E essa função constitui a pedra angular para a moderna estrutura de crédito.

O crédito direcionado para a agricultura estimula também o desenvolvimento econômico, pois permite expandir a inovação das técnicas de produção, avançar em investimentos com retornos financeiros e, além disso, é capaz de minimizar a pobreza rural ao permitir que o agricultor adquira fatores de produção de bens e serviços. O crédito é, portanto, um mecanismo indispensável ao sistema capitalista, em que a agricultura está inserida.

Para Padilha e Medeiros (2004), o crédito rural possibilita a manutenção e a expansão dos padrões de produtividade vislumbrados pela agricultura brasileira, além de ter se constituído historicamente como fonte de estímulo à implantação e avanço de uma indústria interna de insumos e equipamentos. Os estudos de Saron e Hespanhol (2012) evidenciam a importância do crédito rural para a consolidação de uma nova fase do desenvolvimento agrícola brasileiro por meio da aproximação dos agricultores com as políticas de incentivo à estruturação e à modernização da propriedade – aumentando consequentemente a produção. As autorias chamam atenção para a qualificação do crédito, afirmando que quando acessado de forma especializada este promove o crescimento da produção e, além disso, incentiva a diversificação da produção das unidades familiares, avançando no processo de agregação de valor (industrial e comercial).

Já Oliveira (2007) alerta para o risco que o crédito pode trazer para os agricultores. O sistema de crédito pode levar à dependência destes em relação ao sistema financeiro via, por exemplo, a utilização destes serviços de forma não planejada e inadequada – potencialmente arruinando os negócios.

Quando se trata de crédito rural e de sua relação com a agricultura familiar, o Pronaf é uma referência. O crédito rural no domínio do programa exerce a função de colocar em prática as políticas públicas visando o desenvolvimento socioeconômico. Desta forma, o crédito estimula a economia como um todo ao oferecer aos agricultores oportunidades de expansão dos investimentos agrícolas e pecuários, de custeio e em capital humano, além de promover a modernização, industrialização e agregação de valores à produção pré-existente (PADILHA e MEDEIROS, 2004; SARON e HESPANHOL, 2012).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 O Pronaf: origem e importância

No ano de 1995 foi instituído, pela Resolução n. 2.191 do BCB, a Linha de Ação Pronaf Crédito Rural, que estabeleceu as condições para a contratação do crédito destinado ao apoio financeiro das atividades agropecuárias mediante o emprego direto da força de trabalho do agricultor e de sua família. Em 1996 ocorreu a institucionalização do Pronaf através do Decreto Presidencial nº 1.946 (BRASIL, 1996), com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da AF.

O Pronaf surgiu como um programa inovador para atender às necessidades da agricultura familiar brasileira. As intenções do programa eram o fortalecimento da AF com o aumento da capacidade produtiva e o melhoramento da qualidade de vida da cidadania no campo. Assim como nos países desenvolvidos<sup>5</sup>, a AF brasileira necessitava de apoio social e financeiro do Estado para incentivar a permanência dos agricultores no campo, evitando o êxodo rural (NUNES, 2007).

De acordo com Nunes (2007), o surgimento do Pronaf teve como foco fortalecer o desenvolvimento rural, sobretudo no que diz respeito à política pública governamental. A partir de então, a AF passou a ser olhada de maneira diferenciada pelos movimentos sociais e as políticas de governo. Para Grisa e Schneider (2014), historicamente a AF esteve às margens das ações do Estado brasileiro, que não raro incrementou sua fragilidade face às opções de desenvolvimento no país. A respeito do tema, Lucca, Silveira e Arend (2018, p. 16) afirmam que as diretrizes que norteiam o Pronaf objetivam, dentre outras melhorias:

a qualidade de vida, no segmento da agricultura familiar, através do desenvolvimento rural sustentado; ao aumento da capacidade produtiva; e à criação de novas oportunidades de emprego e renda, beneficiando os produtores rurais descapitalizados e com baixa produtividade. Também visam ao acesso a tecnologias adequadas à agricultura familiar, buscando seu aprimoramento, bem como ao aumento da produtividade do trabalho agrícola pelo crescimento profissional, protegendo o meio ambiente.

A resolução n. 2.310 do BCB, de 1996, definiu os critérios de enquadramento dos agricultores familiares no Pronaf Safra 1996-1997. Esta resolução permitiu às unidades de produção (com até dois empregados permanentes) o crédito individual ou coletivo fixando as taxas de juros do Pronaf (para o custeio em 9% ao ano e para o investimento em 6% ao ano). A taxa de juros de longo (TJLP) ficou em 14,47% em 1996 e 9,17% em 1997.

<sup>5</sup> Importante frisar que o Pronaf veio se construindo com ações públicas direcionadas para os agricultores familiares a partir de diretrizes baseadas em experiências europeias – principalmente da França, que elegeu a agricultura familiar como a forma preferencial de produção sobre a qual se implementou, após a segunda guerra mundial (1939-1945), a modernização daquela produção agrícola e daquela sociedade rural (CARNEIRO, 1997).

O crédito para agricultura familiar era atrativo devido a uma série de mudanças no programa, principalmente no tocante às taxas de juros, prazos e carências. Desta forma, o BCB atendeu a uma antiga reivindicação dos agricultores familiares: a definição de uma taxa fixa. Com isso, verificou-se que houve redução progressiva dos encargos financeiros, chegando-se a taxas de juros que variaram entre 0,5% a 8% ao ano.

No tocante ao Plano Safra 2020-2021, as taxas de juros dos financiamentos agrícolas tiveram aumento médio de 10% para os pequenos e médios produtores em comparação com as taxas de juros praticadas no Plano Safra 2019-2020. No caso em questão, os juros passaram de 2,75% para 3% ao ano, destinados à produção de bens alimentícios e de 4% para 4,5% ao ano para os demais produtos. Nos subprogramas (Grupo A e Pronaf B) os juros permaneceram de 0,5% ao ano. As principais linhas de crédito do Pronaf se destinam aos pequenos negócios rurais, proprietários e/ou familiares. As linhas de crédito disponíveis são:

i) Grupos A e A/C: compostos por agricultores que têm cobertura do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF);

ii) Pronaf Grupo B: tem por finalidade atender aos agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil (valores de 2020), além de mulheres agricultoras que se enquadrem nesse critério ou nos grupos A e A/C;

iii) Pronaf Agroecologia: é a linha de crédito voltada à produção de itens agroecológicos ou orgânicos;

iv) Pronaf Agroindústria: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural;

v) Pronaf Mulher: financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no programa, independentemente do estado civil;

vi) Pronaf Bioeconomia: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas) para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando a sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva;

vii) Pronaf Mais Alimentos: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas) para investimento em sua estrutura de produção e serviços, buscando aumento de produtividade e elevação da renda da família;

viii) Pronaf Jovem: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas) para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos (dentre outros requisitos específicos).

## 4.2 Piauí: indicadores econômicos de desenvolvimento

O estado do Piauí pertence a região Nordeste do Brasil. Possui área geográfica de 251.616,823 Km<sup>2</sup>, conta com uma população de 3.119.015 habitantes. Destas, 1.067.701 residem na zona rural e 2.051.314 na zona urbana. O estado tem 224 municípios e está dividido em quatro mesorregiões: centro norte, norte, sudeste e sudoeste (IBGE, 2010).

A região em que o Piauí está inserido é afetada com a ocorrência de secas frequentes e intensas, que influem diretamente na produção agropecuária. De 2012 a 2016 houve um prologado período de seca. Para Martins e Vasconcelos Junior (2017), na região Nordeste os efeitos remotos do *El Niño* e a neutralidade do Atlântico Tropical são sugeridos como responsáveis pela severidade e duração dessas secas, o que afeta muitos trabalhadores da AF.

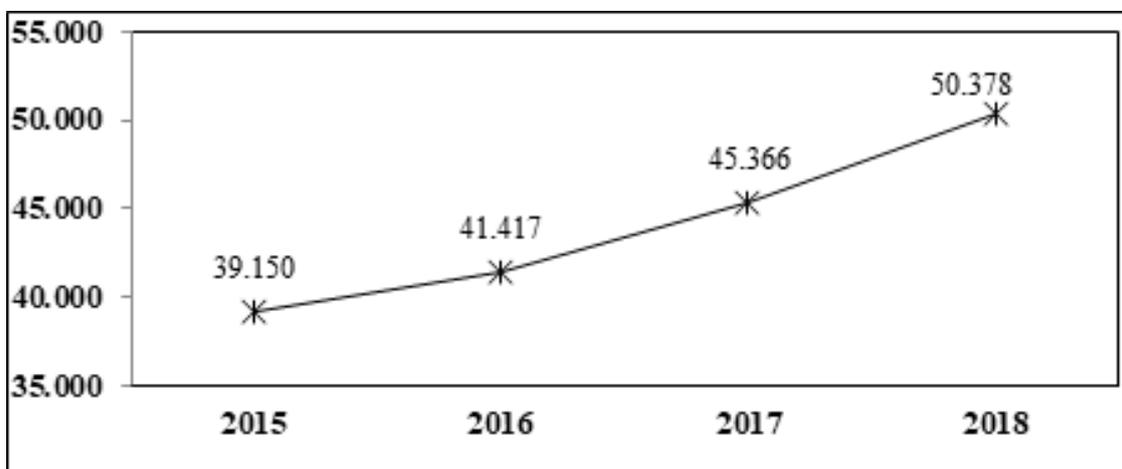
Para Cortez *et al.* (2017), as secas de 2012 a 2016 reduziram drasticamente a capacidade dos reservatórios naqueles anos, tanto pondo em risco a capacidade de comunidades manterem o abastecimento (não só de água potável, como para usos diversos) quanto impactando a produção agropecuária.

Segundo o Censo Agropecuário de 2017, o estado do Piauí conta com 245.601 estabelecimentos agropecuários; destes 197.442 são estabelecimentos voltados à agricultura familiar. Em termos de área total dos estabelecimentos, somam-se 10.009.857 hectares de áreas agricultáveis; na área específica da agricultura familiar são cerca de 3.852.846 hectares.

No que se refere às pessoas que ocupam os estabelecimentos agropecuários com características de agricultura familiar, o Censo Agropecuário (2017) registrou que no Piauí havia 518.540 indivíduos nessa condição, dos quais 65,7% eram homens e 34,3% eram mulheres. Quanto aos rendimentos domiciliares *per capita* referentes ao ano de 2020, o Piauí possui o quarto menor rendimento dentre todas as Unidades da Federação, com renda média de R\$ 859,00. Os estados com menores rendimentos são: Maranhão (R\$ 676,00), Alagoas (R\$ 796,00) e Amazonas (R\$ 852,00).

No que se refere ao PIB, o gráfico 1 mostra sua evolução de 2015 a 2018, passando de pouco mais de 39 bilhões de reais em 2015 para pouco mais de 50 bilhões em 2018. Isto corresponde a um incremento 28,56%.

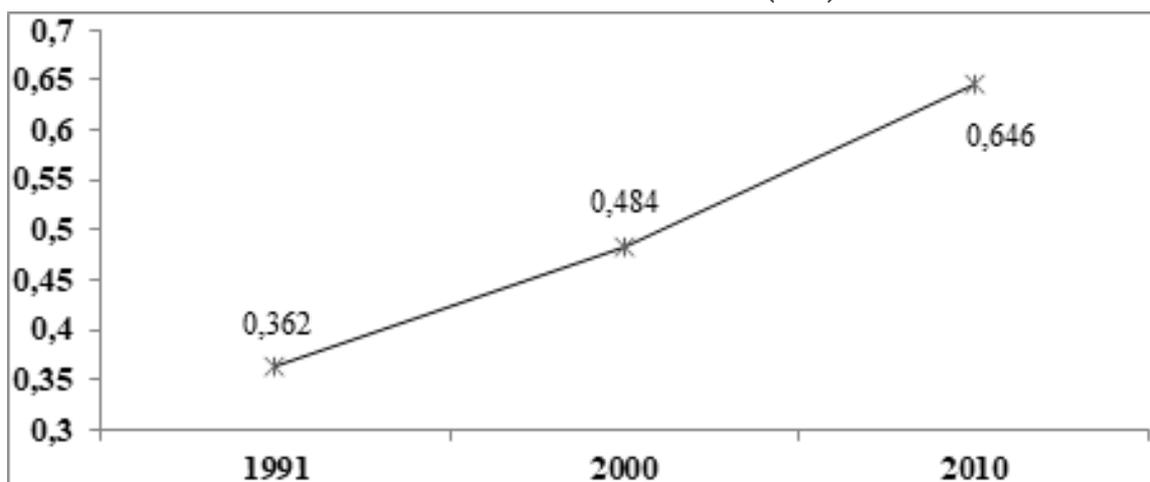
**Gráfico 1 - Piauí – Evolução do PIB (R\$ bilhões) – 2015-2018**



Fonte: elaborado pelas autorias, com base nos dados do IBGE/PNAD (2021).

Segundo a última pesquisa elaborada pelo IBGE (2010), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado do Piauí é de 0,646 (gráfico 2), um salto ante 0,362 em 1991. O IDH do Piauí está na faixa de desenvolvimento humano médio (entre 0,600 e 0,699) para os padrões especificados.

**Gráfico 2 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Piauí em 2010**



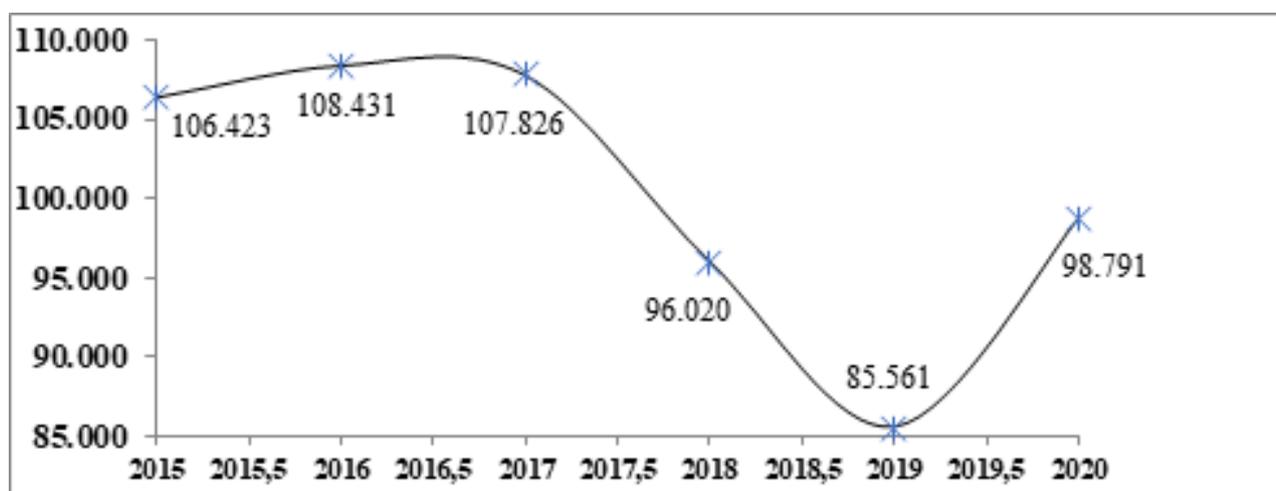
Fonte: elaborado pelas autorias, com base nos dados do IBGE/PNAD (2021).

### 4.3 Diagnóstico do Pronaf nos indicadores de desenvolvimento no Piauí

A coleta de dados iniciou-se com as informações sobre o montante das operações de crédito, bem como do número total de contratos realizados no estado do Piauí entre 2015 e 2020. Ainda neste aspecto, foi analisado o comportamento de alguns indicadores selecionados quanto aos impactos do Pronaf no PI, a partir de um conjunto de variáveis que (diretamente ou indiretamente) influenciam a dinâmica econômica estadual.

No período de 2015 a 2020 foram contratadas 603.052 operações no Piauí, somados os contratos de investimento e custeio realizados. Observa-se pelo gráfico 3 que a evolução do número de contratos decaiu proporcionalmente na segunda metade da série, ficando abaixo dos 100 mil (o vale se deu em 2019, com apenas 85.561 contratos celebrados).

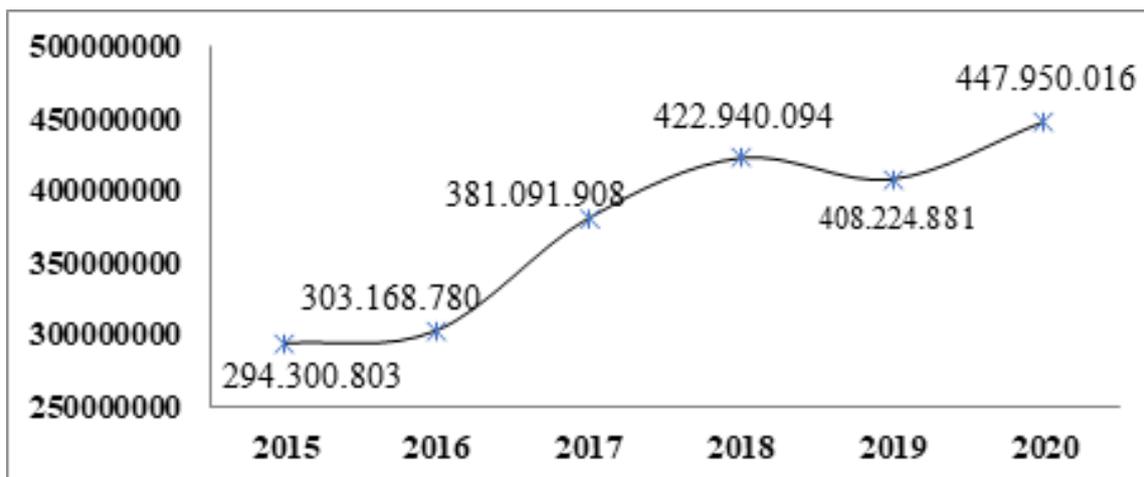
**Gráfico 3** - Quantidade (em unidades) de contratos do Pronaf PI no período de 2015 a 2020



Fonte: elaborado pelas autorias, com base nos dados do BCB (2021).

Já no **gráfico 4** observa-se a evolução do Pronaf no que tange aos valores contratados no Piauí. Verificou-se que houve crescimento significativo de 2015 a 2020, partindo de R\$ 294.300.803 em 2015 para R\$ 447.950.016 em 2020.

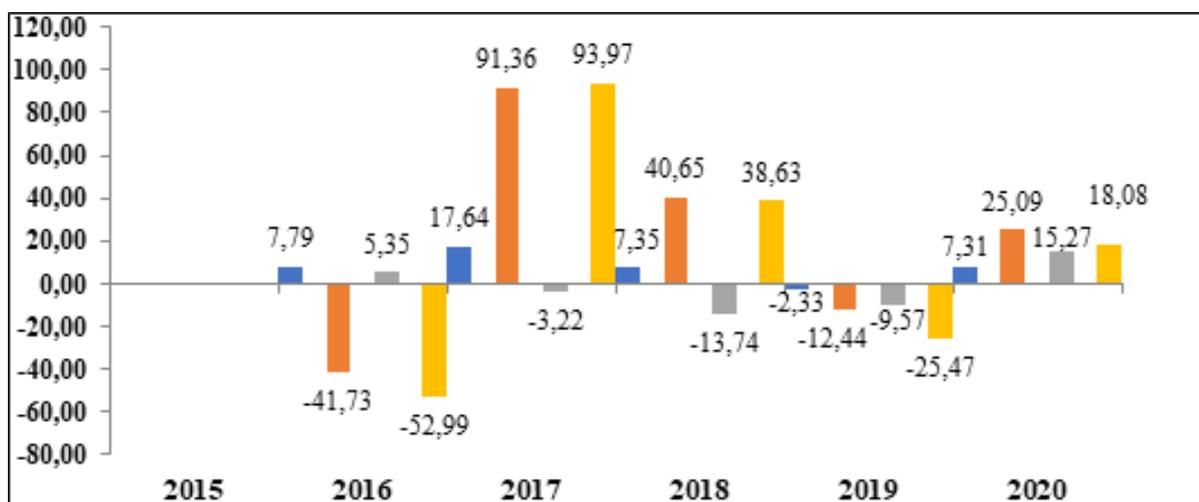
**Gráfico 4** - Valores (em R\$) contratados no Pronaf PI no período de 2015 a 2020



Fonte: elaborado pelas autorias, com base nos dados do BCB (2021).

No **gráfico 5** são apresentadas variações percentuais da quantidade contratos e valores contratados de custeio e investimento pelo Pronaf PI entre 2015 e 2020. Verificou-se que em 2016 houve o maior decréscimo na comparação com os demais anos da série no que se refere ao custeio agrícola (-41,73% nos valores contratados e -52,99% na quantidade de contratos). Já em 2017 houve recuperação expressiva, de 91,36% e 93,97% respectivamente para os mesmos quesitos; no investimento percebe-se um tímido crescimento de 7,79% e de 5,35%; respectivamente para os mesmos quesitos. Entre 2017 e 2019, os volumes de contratos de investimento decresceram, sendo que 2018 teve o maior saldo negativo da série (-13,74%).

**Gráfico 5** - Variações percentuais da quantidade contratos e valores contratados de custeio e investimento pelo Pronaf PI entre 2015 e 2020



Fonte: elaborado pelas autorias, com base nos dados do IBGE/PNAD (2021).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi a análise do acesso ao crédito no âmbito do Pronaf no estado do Piauí, evidenciando sua evolução em termos de contratos, volume de recursos e condições de créditos acessados no período de 2015 a 2020.

O diagnóstico do Pronaf no estado do Piauí, a partir dados do Censo Agropecuário 2017, do Banco Central do Brasil (2021) e do IBGE (2021), revela possibilidades e limites para a AF. O programa foi e segue motivo de entusiasmo pelos seus usuários, especialmente por ser uma política pública importante na contribuição do desenvolvimento rural através do auxílio creditício aos produtores familiares. Desta forma, o Pronaf é uma política importante que contribui para produção de alimentos e o crescimento do estado do Piauí.

Além disso, fortalece a diversificação da produção rural, potencialmente transformando o comportamento dos agricultores que costumavam cultivar basicamente grãos. Com o Pronaf, estes tendem a diversificarem sua produção para outras espécies de animais e vegetais a fim de minimizarem a dependência de poucos produtos e diminuir, conseqüentemente, os riscos inerentes à atividade agrícola. Outros benefícios estão relacionados à segurança alimentar dos beneficiários do programa.

Neste estudo foi possível verificar que com a instituição do Pronaf surgiram novas linhas de financiamento, com as reduções das taxas de juros, aumento dos investimentos e sua extensão enquanto programa no estado do Piauí. Os recursos injetados no Pronaf geraram impactos positivos, porém oscilando muito de ano para outro, o que impactou negativamente nos indicadores socioeconômicos. Diante disso, assume-se que as políticas públicas devem ser atuantes na agricultura familiar, visto que a atividade é a base da sustentação econômica dos agricultores que, em sua maioria, não têm empregos fixos e/ou rendimentos fora da agricultura.

Sabe-se que o Piauí está localizado no semi-árido brasileiro, em que existem significativas variações climáticas, mesmo quando os recursos direcionados ao Pronaf são mantidos. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de ampliação desta política pública em todo o território piauiense, especialmente porque os recursos oriundos dela têm impactos significativos para renda familiar dos tomadores de créditos (os agricultores familiares).

A maior limitação deste estudo foi a pouca disponibilidade e diversidade de materiais acadêmicos que abordassem a temática para o estado do Piauí. Não há referências

e considerações em grande quantidade e qualidade para explicar/descrever alguns assuntos/resultados encontrados ao longo da pesquisa, tais como explicações acerca da oscilação do custeio e da baixa contratação de custeio em relação ao investimento.

Outro limitador foi a defasagem dos dados oficiais disponíveis do IBGE em relação aos do IDH. Esses indicadores apresentaram-se desprovidos de dados anuais, o que impediu sua contabilização entre os anos de 2015 e 2020.

Durante a realização deste estudo também foram detectados alguns assuntos que se relacionaram com a pesquisa e que podem ser objetos de futuras investigações, tais como: extrair dados que permitam uma análise detalhada dos indicadores econômicos que sofrem alterações com a capitalização e a descapitalização dos agricultores familiares, realizar um estudo comparativo referente ao investimento do Pronaf do Piauí em relação aos outros estados do Nordeste e do Brasil e, por fim, estudar as políticas de comercialização de produtos da agricultura familiar que dão suporte ao Pronaf – como o Programa de Aquisição de Alimentação e o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Resolução n. 2.191/1995, de 24 de agosto de 1995**. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: BCB, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Resolução n. 2.310/1996, de 29 de agosto de 1996**. Consolida as aplicáveis normas financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: BCB, 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop) Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor)**. Brasília: BCB, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília: BRASIL, 1996.

CARVALHO, F. J. C. *et al.* **Economia monetária e financeira: teoria e política**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2007.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 5 n. 1, p. 70-82, 1997.

CORTEZ, H. S.; LIMA, G. P.; SAKAMOTO, M. S. A seca 2010-2016 e as medidas do Estado do Ceará para mitigar seus efeitos. **Revista Parcerias Estratégicas**, v. 22, n. 44, p. 83-118, 2017.

FERNANDES, B. M. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. 2013. 2v. Tese (Livre-docência). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2013.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, v. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, v. 45, n. 2, p. 301328, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados: Piauí**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/>>

[pi.html](#)>. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Resultados preliminares. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/demografico/2010>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: Piauí. Brasília: IBGE/PNAD, 2021.

LUCCA, E. J.; SILVEIRA, D. C.; AREND, S. C. O *Welfare State* como política pública de auxílio ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Colóquio Revista do Desenvolvimento Regional**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 99-121, dez. 2018.

MARTINS, E. S. P. R.; VASCONCELOS JUNIOR, C. F. O clima da Região Nordeste entre 2009 e 2017: monitoramento e previsão. **Parc. Estrat.**, v. 22, n. 44, p. 63-80, jan-jun. 2017.

NUNES, S. P. O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar. **Boletim Eletrônico do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais**, v. 156: p. 1-10, 2007.

OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur, 2007.

PADILHA, W.; MEDEIROS, M. C. As mudanças recentes no crédito rural e a dinâmica regional da agricultura brasileira. *In: Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos*: crise, práxis e autonomia: espaços de resistências e de esperanças. Porto Alegre, 2010.

SARON, F. A.; HESPANHOL, A. N. O PRONAF e as políticas de desenvolvimento rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio à agricultura familiar. **Revista Geo UERJ**, ano 14., v. 2., n. 23., p. 656-683, 2012.

SHUMPETER, J. A. [1911]. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

# ARTIGO 5

## O IMPACTO DO PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG), NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HABITACIONAL DO MARANHÃO NO PERÍODO DE 1964 A 1975

*IMPACT OF ECONOMIC ACTION PLAN OF THE GOVERNMENT (PAEG), ON HOUSING AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN MARANHÃO STATE*

**JOSÉ RUBENS DOS SANTOS<sup>1</sup>**  
**INDIRA MARA SANTOS<sup>2</sup>**

### RESUMO

Este artigo visa mostrar a contribuição do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no desenvolvimento econômico e habitacional do Estado do Maranhão. O programa fora estabelecido em 1964, pelo Governo militar, objetivando combater a inflação ao tempo em que permitia a continuidade do desenvolvimento econômico. O trabalho foi dividido em nove capítulos, sendo: 2º mostrando de forma sucinta a evolução da economia, a partir da problemática do café na década 20, nos aspectos políticos e econômico; 3º evidenciamos as questões urbanas de forma como surgiram e evoluíram os problemas habitacionais; 4º relatamos a atitude do governo como resposta à crise político-econômica que movimentava o país, no aspecto político mostrando as decisões relativas à questão conjuntural e estrutural da economia, bem como a política habitacional que estaria nascendo como solução aos problemas do setor; 5º enfatizamos a história do desenvolvimento econômico do Estado do Maranhão, bem como nos aspectos políticos e sociais, desde o período Colono-Imperial até 1975; 6º mostra-se a estruturação da máquina administrativa do Estado para planejar, executar e gerir o aspecto desenvolvimentista por vir, além de mostrar os investimentos dos organismos de desenvolvimento, nos diversos setores da economia; 6º mostramos a evolução da arrecadação do Estado, com todo crescimento existente; 8º relatamos a evolução social, no tocante ao emprego e educação e por fim; 9º fazemos as conclusões finais.

**Palavras-chave:** Programa de Ação Econômica do Governo. Economia. Maranhão.

### ABSTRACT

This article presents the contribution of the PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (Economic Action Plan of the Government), on the economic development of Maranhão's State. The program was established in 1964, by the Military Government, to fight against inflation at the same time that would allow the economic development. This work has been divided in 9 chapters, being: 2nd presenting in a very abstract way the evolution of the Brazilian economy, starting by the coffee problem in the 20's, on the politics and economics aspects. 3rd shows the urban aspects and how do they developed to a habitational issue; 4th presents the government attitude as answer to the politic-economics crisis in the country, showing all the decisions on the politics about the economy as well as the new habitational politics that has just born as a solution to all their problems; 5th emphasizes the history of the economic development of Maranhão's state, as well it's politics and social aspects, since the colonial period until 1975; and, the 6th shows the structure of the administrative machine of the State to plan, execute and to manage the development aspect to come, and also to present all the investments from the government and other organizations on the most different economy aspects; 7th is presented with the evolution of the State collection of taxes; 8th explains the social evolution about employment and education; 9th is a conclusive balance.

**Keywords:** Economic Action Program of the Government. Economy. Maranhão.

1 José Rubens dos Santos - Mestre em Gestão Empresarial pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias em Lisboa, MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas - FGV e Executivo de Negócios pela UNICENID de Salvador - BA, Graduado em Administração de Empresas, com ênfase em Gestão de Negócios, pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB, em São Luís-MA. e-mail: jrubensdosantos@gmail.com

2 Indira Mara Santos - Doutoranda e Mestre em International Trade pela Huazhong University of Science and Technology de Wuhan, China e Graduada em Gestão de Negócios pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB, em São Luís-MA. e-mail: santos.indira@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O Maranhão contemporaneamente é um dos estados mais pobres da Nação, sendo detentor dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), do país e região, por isso as questões: Até que ponto o PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo, contribuiu com o desenvolvimento do Estado? Em virtude da indagação, desenvolvemos a pesquisa bibliográfica que resultou no presente artigo.

O Estado desde a libertação dos escravos em 1888 até o início de 1965 manteve uma postura diante do poder central de certa neutralidade, atitude que nem sempre fora assim. No período Colonial, a sociedade era composta por Senhores da aristocracia portuguesa e escravos negros oriundos da África, sendo intensa a ligação dos senhores proprietários do Maranhão com a Metrópole (Tribuzi, 1981). No período Imperial, apesar de ter sido a última Província a aderir a Independência, criou imediata aproximação com o centro do poder. E, neste sentido, transformou-se econômica e culturalmente numa importante Província Imperial e esta importância também fora resultado da simbiose dos ilustres políticos com o centro de decisões. No campo político foram inúmeros filhos da terra, que serviram a Nação em importantes postos da administração pública, sobretudo no executivo. No âmbito cultural, segundo Meireles (2001) foi um período áureo, onde se destacaram inúmeros escritores de renomes nacionais, entre os quais Aluísio de Azevedo, Gonçalves Dias, Graça Aranha, dentre outros. Esta concentração de poetas e escritores tornou a Capital da Província conhecida como a Atenas Maranhense, numa referência direta a cidade que, adotando um estilo de vida próprio, na época, tornou a antiga Cidade-Estado, da Grécia antiga, o berço da civilização ocidental.

Com a Proclamação da República, no entanto, houve uma espécie de corte do cordão umbilical que provocou um distanciamento do Estado com o poder central. O que antes era um importante e próspera Província, com a República passou a ser um lugar muito distante do Brasil. Este distanciamento o colocou a margem do processo desenvolvimentista no qual o país mergulhou a partir da revolução de 1930. O desenvolvimento, para o país, fora um fato ininterrupto até os anos de 1980, para o Maranhão, no entanto, somente iniciou nos anos de 1960, momento em que logo no primeiro governo da década foram tomadas medidas administrativas que resultaram na criação de autarquias que foram responsáveis, no aspecto técnico pelas transformações que viriam, com a acessão de uma nova geração de políticos. Nesta linha, que instrumentos foram criados pelo PAEG até que ponto este transformou as condições política, econômica e social do Estado em seu curto período?

## 2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Na década de 1920 o eixo dinâmico da economia brasileira deslocou-se do Rio de Janeiro para São Paulo e provocou mudanças. O país começava a entrar sutilmente na era industrial e, com ela surgia uma nova sociedade, resultado da nova concepção econômica aliada às influências da forte migração europeia ocorrido no país no final do século XIX e início do século XX conforme observa Lacerda (2003). Neste sentido as lideranças agrárias ou oligárquicas começaram a sentir-se ameaçadas. Neste período, o café era o principal produto de exportação e neste cenário socioeconômico e entre outros fatores surge à revolução de 1930, tendo à frente o gaúcho Getúlio Dorneles Vargas.

A revolução de 1930 deu-se em função da ruptura da tradicional política denominado café com leite, ou seja, representantes paulistas (café) e mineiros (leite) reversavam-se na Presidência da República por acordos de lideranças políticas. Esta prática, rompida com a decisão unilateral do então Presidente Washington Luiz, em favor de seu apadrinhado, Júlio Prestes, provocou a insatisfação da oligarquia mineira que viu em Getúlio Vargas a personalidade ideal para liderar o processo revolucionário. Este período pré-revolução passou a denominar-se República Velha, que era caracterizada por princípios conservadores, característica das políticas latino-americanas da época em um mundo em plena transformação político-econômica ditados pelo liberalismo. Nesta perspectiva, o país necessitava de novas lideranças, de novos ideais e nova Constituição. Dois anos após a revolução, seus ideais não surtiram efeitos imediatos, fazendo com que os paulistas exigissem a imediata democratização do país e pegam em armas contra o governo central. Como resultado do conflito, em 1934, a nação ganha uma nova constituição dando ao país, desta forma, o sistema democrático. Com a democracia, forças nacionalistas e antiliberais radicalizaram, forçando o governo, em 1937 a suspender os direitos constitucionais e declarar o que se chamou de Estado Novo (PANDOLFI, 1999).

Com o Estado Novo, o Presidente Getúlio Vargas, consolidou pendências acumuladas desde 1930 e criou leis específicas na área social, atrelaram os sindicatos a esfera estatal, aboliu a pluralidade sindical, criou imposto sindical, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a justiça do trabalho, entre outros. Porém, o maior legado do regime foi dar prioridade a industrialização do país, tomando uma série de providências de cunho estruturais. Estas providências tinham fundamentos na nova filosofia de governo, segundo Tavares (1975), de romper com as estruturas primário-exportador da economia brasileira em favor de um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno, substituindo gradativamente o rol das importações, programa que ficou conhecido como Plano de Substituição das

Importações (PSI). Com a definição da política voltada à industrialização surgiram várias ações concretas: Construiu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); Fundou a Fábrica Nacional de Motores (FNM); Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); Petrobrás, com a missão de promover a prospecção, extração, refino e distribuição do petróleo; Eletrobrás, para promover o desenvolvimento de estudos e execução de projetos de geração e distribuição de energia; e, por fim, o Banco Nacional de Desenvolvimento e Social - BNDES, que objetivava promover o financiamento dos grandes projetos nacionais.

Estas medidas de cunho estrutural, classificadas por Hayek (2017) como Economia de Estado, foi determinante para o desenvolvimento do país no período pós getulismo. Desde então todos os governos que o sucederam deram sequência ao processo desenvolvimentista. Para Furtado (1991), este conjunto de ações com vistas a uma futura melhoria qualitativa das importações passaram a ser o fator dinâmico principal de criação de renda interna.

Entre 1945, no pós-guerra e 1964 houve dois planos econômicos que deram impulso ao desenvolvimento: Plano SALTE, do Presidente Gaspar Dutra (1945 a 1950) e o Plano de Metas, do Presidente Juscelino Kubitschek. No governo do Presidente Dutra, o Brasil passa por um grande processo de urbanização nas capitais, devido aos investimentos maciços de indústrias nacionais e estrangeiras para impulsionar a economia. Esse crescimento desordenado suscitou em um complicado período inflacionário, pois ao mesmo tempo em que era injetado dinheiro nos centros urbanos, aumentava o custo de vida via elevação das demandas. Neste sentido, foi anunciado o Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE). Este plano visava investimentos na saúde, alimentação e transporte, além de controlar a inflação. O SALTE possibilitou redirecionar investimentos maiores para reaparelhamento dos portos, compra de frotas marítimas estrangeiras além de manter os projetos ferroviários e rodoviários que já existiam. Construiu uma complexa rede ferroviária ligando as regiões Sul e Nordeste, chegando até o Recife, e mais de 2.500 quilômetros de rodovias – como a Rio - Bahia e a Rio-São Paulo, conhecida como Via Dutra (SILVA, 2010). No setor energético, houve apoio financeiro de capital privado para estimular empresas concessionárias, que estavam em ascensão com o crescimento urbano; planos de elevar as eletrificações rurais e urbanas, além de elevar em 40% a capacidade de geração de energia elétrica no país. Na área de petróleo, aquisição de gigantescos petroleiros e construção de oleoduto, que elevou sua produção diária para até 45.000 barris, um marco na época.

Durante a Administração de Getúlio Vargas (1951 a 1955) o país experimentou uma elevada conturbação política em decorrência dos sentimentos de perda de prestígios políticos e econômicos de diversos setores no pós-revolução de 1930. Neste período a Nação

foi sacudida por manifestações na campanha “O petróleo é nosso”, com a reação de grupos estrangeiros. Neste sentido foram encaminhadas propostas de criação da PETROBRAS e ELETROBRAS, como parte fundamental da estruturação para o desenvolvimento Nacional. Estas propostas, associadas com o atentado ao Jornalista Carlos Lacerda, atribuído a setores ligados ao Presidente, intensificaram as manifestações contrárias ao governo, o que levou ao suicídio de Getúlio em agosto de 1954.

A Presidência JK, ocorreu entre os anos de 1956 e 1960, o Brasil esteve sob a égide do PLANO DE METAS, plano econômico marcado por grandes obras e mudanças, entre as quais, a construção de Brasília, no planalto central. Suas principais realizações foram: plano de metas com 31 objetivos a serem alcançados em seu governo (energia e transporte, indústria de base, educação e alimentação). Além destas, outras medidas importantes como: criação do grupo executivo da indústria naval, rodovia Belém-Brasília, criação do Ministério das Minas e Energia, Criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Ao contrário de seu antecessor, o governo JK foi marcado pela calma política, fato nunca visto no país. No entanto, os pesados investimentos realizados por ele, no país, como na infraestrutura e na indústria, durante seu governo, , deixou um legado negativo a seus sucessores, em virtude dos aumentos salariais a funcionalismo, serviços da dívida externa entre outros. Na sequência veio o governo do Presidente Jânio Quadros, que administrando o imenso passivo deixado por seu antecessor e sem uma base partidária para dar-lhe sustentação política, renunciou, criando, desta forma, as condições para a crise que viria a se estabelecer e que levou ao golpe de 1964.

### 3 ASPECTOS HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NACIONAL

Entre os anos de 1930 e 1970 o Brasil saiu de uma civilização essencialmente agrária para uma economia diversificada com fortes atividades industriais. Estas modificações no perfil da economia trouxe em seu bojo um efeito colateral: a mudança radical do perfil da população. Nos anos de 1930/40 a população era rural. Segundo o IBGE (1940), a população do país era 70% sediada no campo e, à medida que diminuía o peso do agronegócio na economia ocorria migração campo-cidade provocando inchaço nas zonas urbanas dos centros industriais, acarretando sérios problemas sociais, entre eles, a falta de moradia. Nesta mesma década, o PIB cresceu 4,5% e, segundo o mesmo Censo, existiam 2.842.056 domicílios nas zonas urbanas do país, destes, 1.113.072 ou quase 40% eram construídos de madeira, ou seja, favelas, pois ao contrário da cultura arquitetônica norte-americana, cuja madeira é seu principal insumo construtivo habitacional, nossa cultura construtiva é de alvenaria. Soma-se a esta questão, a falta de infraestruturas urbanas,

como energia, água, esgotamento sanitário, pavimentação de vias etc. (IBGE, 1940). Além disto, 1.182.464 de unidades domiciliares nos centros urbanos eram alugados com igual situação de infraestrutura e devido as dificuldades econômicas do momento o avanço na construção de habitações, tanto pelo governo quanto pela população não era possível, fazendo com que estes números continuassem a crescer até meados da década de 1960.

Nesta perspectiva, a escassez de moradias fez avançar o mercado de aluguéis. Segundo Bonduki (2000) este mercado provocou construções apressadas de estalagens e cortiços, em terrenos mais baratos, abaixo dos níveis das ruas e a habitual falta de cuidados básicos construtivos, para abrigar operários e migrantes. Este modelo garantia a combinação de baixo custo com alta rentabilidade, segundo ele, a urgência e a escassez formaram o retrato da oferta de moradias. Apesar destes números, a economia continuava crescendo, a migração interna continuava, assim como a concentração de renda. Em 1950, 47% dos domicílios urbanos eram alugados. Os centros urbanos continuavam inchando, a esta altura a população já atingia quase 52 milhões, sendo que 36% destes já habitavam nas cidades. Para Triana Filho (2006) foi no cenário de construção de favelas que o processo de urbanização começou a ser desencadeado no país, passando, desta forma as principais cidades ou regiões metropolitanas a requisitarem uma série de novas modalidades de serviços e equipamentos. À medida que a economia avançava novas demandas surgiam para atender a nova sociedade urbana. Em 1950, por exemplo, os itens básicos domiciliares modernos como energia elétrica, água encanada, gás de cozinha eram extremamente limitados. Os números atestam que neste momento já se fazia presente a questão do déficit habitacional como um problema crescente.

Na década de 1960 períodos de PIB alto, o país enfrentava sérias crises fiscais e inflacionárias e preparava-se para o que já se anunciava: uma séria recessão econômica interna resultado do volumoso conjunto de investimentos do plano de metas, que incluía a construção de Brasília. Tavares (1975), afirma que após a conclusão do pacote de capitais a economia oriunda do plano de metas levaria algum tempo para absorvê-lo, uma vez que a existência de elevada capacidade instalada ociosa em vários ramos industriais seria um freio à continuidade de investimentos. Por outro lado, segundo Simonsen (1969), a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, criou uma situação de desestabilidade política e veio a desestimular investimentos. No plano habitacional, o país tinha pressa, pois, entre as décadas de 1940 e 1960 a população urbana passou de 12 para 31,30 milhões, ou seja, 154% a mais e cujos problemas sociais de cunho urbano somente tinha se exponenciado.

## 4 OS GOVERNOS MILITARES E O PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG)

Segundo Lacerda (2003), diante da grave crise político-econômica que atravessava o país, que tivera início com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, conseqüentemente com a posse de seu vice, o Dr. João Goulart, que enfrentava vetos dos militares por sua tendência esquerdo-populista e em função de alguns eventos políticos como o recrudescimento da luta sindical e a sua transformação crescente em luta política, com a defesa das “Reformas de base” levaram os militares a deflagrarem a revolução e a tomada do poder em 31 de março de 1964. Estes, por sua vez assumiram a direção do país com uma postura tecnocrático modernizante, comprometidos com a superação das políticas populistas de João Goulart, consideradas ultrapassadas, mas, apesar das críticas o novo governo manteve um discurso desenvolvimentista comprometido com a retomada do crescimento econômico.

Foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, que juntamente com o Ministério da Fazenda elaboraram a política econômica do novo governo, denominado Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), ficando com o primeiro, a Coordenação do plano. Para Almeida Filho (2003) a criação deste órgão justifica-se em função do alargamento das funções do Estado. Este não apresentava uma definição de seu papel, nem se tinha uma coordenação instrumental de política econômica ou uma máquina administrativa estruturada.

Estes dois Ministérios fizeram os diagnósticos dos problemas nacionais considerando os efeitos colaterais advindas do programa de substituição de importações (PSI), o qual provocou o desenvolvimento industrial. Tais efeitos afloraram no início da década de 1960 em função da superação dos últimos planos econômicos nacionais considerados complementares ao PSI e porque este, de forma geral, não estava completo. O não cumprimento dos planos e metas foi creditado às dificuldades políticas nacionais, pois segundo Lacerda (2003), o estopim reside na renúncia do Presidente Jânio Quadros, pois, de setembro de 1961 a janeiro de 1963 houve três gabinetes parlamentares que diante do quadro de indefinição política, não conseguiam implementar nenhuma política econômica consistente.

O PAEG trouxe em seu bojo um conjunto de duas linhas de atuação, sendo: Políticas conjunturais de combate à inflação, por outro lado, reformas estruturais que, em tese, permitiriam o equacionamento dos problemas inflacionários e as dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico. Transformações institucionais como: reforma bancária, tributária e centralização do poder político e econômico.

## 4.1 Políticas estruturais

O êxito da construção da conjuntura esperada, objetivando a retomada dos investimentos necessitava de uma série de medidas estruturais, pois era necessária a definição legal e instrumental para algumas questões. Nesta perspectiva foi promovida a reforma bancária, tributária e a centralização das decisões político-econômico. A reforma bancária, segundo Lacerda (2003), criou a estrutura do sistema financeiro nacional, instituindo o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional de Habitação. Permitiu a especialização deste sistema com a divisão em financeira, bancos comerciais e bancos de investimentos. Foi instituída também a correção monetária com as obrigações reajustáveis do tesouro nacional (ORTN).

A criação do Sistema Nacional de Habitação (SFH), juntamente com o Banco Nacional da Habitação (BNH), possibilitou o fomento extraordinário da construção habitacional e do saneamento básico, utilizando recursos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS). A reforma Tributária criou um sistema tributário ainda hoje vigente no país, aumentando impostos, elevando a importância dos fundos parafiscais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Para os idealistas do plano, esta reforma possibilitou a alteração do formato de impostos tipo cascata para o modelo de valor adicionado, o primeiro dava forte estímulo à integração vertical de produção enquanto o segundo permitia desenvolvimentos regionais e redução de distorções.

Segundo Almeida Filho (2000) a estrutura de impostos fora modificada, havendo uma nova estruturação na arrecadação: a) no plano federal, a reforma criou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Exportação, Imposto sobre Transporte e Comunicação, Imposto sobre Operações Financeiras e o Imposto Predial Territorial Rural (IPTR); b) a nível estadual transformou o Imposto sobre vendas em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Neste plano foram extintos quatro impostos; e c) na estrutura municipal criou o Imposto sobre Serviços (ISS), extinguindo cinco outros, concentrando estes na estrutura arrecadadora da união.

## 4.2 Políticas conjunturais

Por questões conjunturais a inflação no ano anterior, ou seja, 1963 foi de 83% contribuiu para tanto a instabilidade política que culminou com a saída de Celso Furtado, a frente do Ministério do Desenvolvimento Econômico, por falta de condições políticas de

implementação de medidas econômicas consistentes. Neste período, o sistema de governo passa de parlamentarismo para presidencialismo e o Presidente Joao Goulart, passou a adotar medidas de cunho populista o que provocou uma inquietação no meio político, fazendo com que o país vivenciasse momentos de extrema turbulência político-social sem precedência. No primeiro semestre de 1964, segundo LACERDA (2003), a inflação atingiu mais de 40%, fechando o ano com 90%. Neste sentido, a inflação crescia por conta do excesso de demanda. Nesta perspectiva o grande objetivo do plano era a contenção da inflação.

Para Lacerda (2003), a implementação das políticas conjunturais permitiu: a) Redução dos gastos públicos; b) Ampliação da receita; c) Restrição do crédito; d). Reajustes salariais, objetivando conter reivindicações e romper expectativas. Por outro lado, para alguns cientistas o chamado “milagre brasileiro” é resultado da manutenção, pelo PAEG, da matriz industrial implementada no plano de metas de JK (196 a 1960). Estes avaliaram como positiva o plano, pois reduziu no período a inflação para o patamar de 20% ao ano. Por outro lado, também promoveu a execução de um conjunto de transformações institucionais fundamentais para o crescimento.

Bacha (1988), por sua vez, analisando a questão inflacionaria aponta para a balança comercial, reservas internacionais e dívida externa, ou seja, todos os três elementos foram amplamente desfavoráveis durante a vigência do PAEG. Por potro lado, no plano social, a criação do Sistema Nacional de Habitação, juntamente com o Banco Nacional da Habitação e sua regulamentação utilizando fundos das cadernetas de poupança, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Programa Apoio ao Servidor Público (PASEP), provocou uma revolução no enfrentamento dos problemas habitacionais e de saneamento que se agravavam desde a década de 1930 (TRIANA FILHO, 2006).

### 4.3 Sistema nacional da habitação

O Sistema Nacional da Habitação, bem como seu braço operacional, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram criados logo nos primeiros anos do regime militar, como afirma Triana Filho (2006), ser de autoria de Carlos Lacerda, à época governador do Estado da Guanabara, que esboçou o conjunto de detalhes que culminou com a criação SNH e BNH, que veio como resposta aos graves problemas de moradias e de infraestrutura habitacional que o pais historicamente vivia.

## 5 CONTEXTOS HISTÓRICO POLÍTICO-ECONÔMICO DO MARANHÃO

O Maranhão, assim como o Brasil, até a década de 30 era um Estado de economia essencialmente agrícola, com a monocultura do algodão. O país iniciou seu processo de mudança de setor econômico três décadas e meio antes deste ente federado. Pois, como afirmou Moraes (2006), o Maranhão não participou do processo “Moderno-desenvolvimentista” implantado no país a partir dos anos de 1930. Na verdade, o Estado despertou para mudança nos anos 1960, a partir do governo “Newton Bello”, que deu início com recursos próprios a construção da infraestrutura necessária, como projetos e abertura de estradas, construção de pontes, barragens, hidroelétricas, subestações, linhas de transmissão etc.

Segundo Tribuzi (1981) no período colonial as taxas e impostos a metrópole eram enormes, configurando esta província, por ocasião da transferência da corte como a que transfere ao Tesouro Real mais tributo que o restante do Império, excetuadas as províncias brasileiras. Apesar deste fato, paradoxalmente, o Maranhão foi a última Província a aceitar a Independência do País e, foi exatamente o período Imperial a fase de maior crescimento econômico, político e cultural. Economicamente, além do poder produtivo, também em virtude das baixas taxas e tributos exigidos pelo Império, fator que foi responsável pelo extraordinário acúmulo de capital. Porém, estes mesmos produtores não reinvestiam no campo nem diversificavam a economia em função da bonança, acreditando que seria para eterno.

O algodão historicamente sempre foi a principal cultura da economia rural maranhense, até meados do século XIX. No período colonial existiam inúmeras fazendas com vastas plantações desta cultura, pois existia um mercado sempre em expansão e, nesta fase, a economia não mais cresceu em função da alta concentração de renda na província, aliado ao fato de que 2/3 dos habitantes do local eram escravos. Por outro lado, a Metrópole proibia qualquer potencial que não fosse agrícola. Fora uma época de grandes concentrações de capital, sobretudo em 1808, quando a arroba do algodão atingiu sua mais alta cotação. Conforme Tribuzi (1981). Observa Meireles (2001), durante a década de 1840, o novo governador do Estado, Franco de Sá, promoveu a inclusão da cana de açúcar no campo. Foram importadas variedades da cana e distribuídas aos potenciais produtores, ato que promoveu o surgimento de mais de 400 engenhos, dando início a um novo ciclo econômico. Esta cultura deixou o algodão em segundo plano, pois além de mais rentável era mecanizada o que dispensava um bom volume de mão-de-obra escrava. Com a introdução da cana de açúcar criou-se, outro mercado: “Locação de mão-de-obra”, em outros estados. Fora um período áureo no Estado.

A Lei dos Sexagenários, em 1855 e a do Ventre Livre, em 1871 literalmente condenaram a economia maranhense. Para ele a primeira lei a condenou, enquanto a segunda deu-lhe o ultimato, pois a economia do Estado estava apoiada na escravatura. A partir desta data houve um desmoronamento na economia do Estado com o fechamento de 70% dos engenhos e 30% das fazendas. A desvalorização da terra atingiu a 90%. O empresariado vende o que pode e deu-se início a uma nova fase da economia: a "industrial". Neste sentido, surge, principalmente em São Luís uma verdadeira "Vertigem de fábricas", conforme observa (MEIRELES, 2001). Segundo ele, O surto de fábricas no Estado surgiu sem planejamento estratégico e mesmo assim, surgem as "Sociedades Anônimas", objetivando a captação de recursos para fortalecimento dos empreendimentos. Entretanto, um misto de amadorismo e inocência empresarial, levou o modelo a um descrédito, devido às irregularidades administrativas, desvalorização do "Reis", altos custos de maquinarias e ao próprio processo de comercialização. TRIBUZI (1981), por sua vez, afirma que a Falta de planejamento do parque fabril não o fez antever uma série de fatores que os levariam a falência: a) Não existia uma proteção legal; b) Não existia experiência administrativa dos gestores; c) O mercado a que se destinava a produção era o mercado local sem poder de compra; d) Os outros mercados eram exigentes, lavando a economia existir em ondas de prosperidade e depressão a mercê da conjuntura externa. Nos períodos da 1ª. e 2ª. Guerras Mundiais houve um crescimento da economia, em função da desorganização dos setores produtivos nos países envolvidos nos conflitos. Estes crescimentos ocorreram em virtude da prática de altos preços dos produtos, porém, com produção declinante. Neste espaço de tempo o empresariado acumulou enormes somas de capital e, apesar disto, manteve a velha prática do não reinvestimento, mantendo o parque obsoleto, utilizando o acúmulo de capital na aquisição de imóveis no sul do país. Passado o período das guerras às condições favoráveis as práticas de altos preços extinguiram-se, os mercados voltavam as suas normalidades e as fábricas locais voltavam a praticar os preços medíocres de sempre. Como consequência, todo parque industrial que já estava obsoleto, entrara num processo de aceleração de obsolescência e uma a uma foi sendo fechada.

Segundo Botelho (2007) logo a pós a 2ª. Guerra sobe ao poder no Estado, Vitorino Freire, que vem a criar o "vitorinismo" que se caracterizou graças ao caráter coronelesco respaldado pelo prestígio pessoal deste nas altas esferas administrativas. Esta oligarquia fortalece-se graças à ausência de uma oposição e apoderando-se, como apoderou-se do Estado, passou a ser a fonte de riqueza, prestígio e poder. Neste sentido, o patrimônio do Estado não era canalizado a bem do Estado, mas a seu grupo, caracterizado pelo que chamamos de clientelismo.

Nesta perspectiva, no período da República Velha (1889 a 1930) e Estado Novo (1937 a 1945), as forças políticas do Estado permaneceram opacas, ou seja, sem expressão diante do poder central, não influenciando à bem deste nas Políticas Públicas de desenvolvimento, permitindo que este ente federado permanecesse à margem do processo. No pós-guerra, período de maior efervescência de crescimento industrial e desenvolvimento do país, suas forças políticas usavam das influências não para agregar valor ao Estado, mas para adicionar poder pessoal ao grupo.

## 6 O PAEG DESPERTA O MARANHÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A inércia desenvolvimentista permaneceu no Maranhão até início dos anos 1960, quando é eleito Governador do Estado, um dissidente vitorinista: “Newton Bello”. Neste ano, segundo IBGE (1960a) a população urbana do Maranhão era de apenas 18% contra 48% do país, o que caracterizava ser, ainda, o Estado, de economia essencialmente agrária.

Visando dar a sua administração um caráter técnico-profissional, o Governador criou a Comissão do Planejamento Econômico do Maranhão (COPEMA). Objetivando a elaboração e coordenação dos planos do governo, bem como assessoramento técnico nas diversas Secretarias do Estado. Neste sentido, segundo a Mensagem do Governador<sup>2</sup>, pela primeira vez na história do Estado, realizou o governo uma política administrativa, caracterizada pela preocupação constante da programação de suas atividades segundo as modernas técnicas de planejamento. Esta autarquia contava em seus quadros com renomados economistas da SUDENE e, da qual recebia permanente assistência técnica. Iniciou-se aí a preocupação com a indústria local, sendo criada através da lei 2.204 de 2 de junho de 1962 o “Fundo de Desenvolvimento Econômico do Maranhão” destinado ao desenvolvimento industrial, inclusive concedendo incentivos fiscais. No dia 21 de outubro de 1964, sob a Lei 2.484, o Governo cria a Companhia de Habitação Popular do Maranhão (COHAB-MA), com o objetivo social de promover o planejamento, construção e financiamento de casas populares no Estado. Nascia com este ato a condição técnica para o enfrentamento da questão habitacional, o qual o Estado não estava à margem.

### 6.1 O PAEG e o Maranhão

O governo Newton Bello, criou as bases para o desenvolvimento, com a criação de uma estrutura governamental baseada no planejamento, ao passo que o PAEG forneceu o financiamento. Logo após a publicação do plano os projetos começaram a se materializarem. Neste sentido, com mais um ano de governo e já utilizando recursos do

plano, ao final de seu mandato, o Governador, deixou um legado para o Estado, que além dos projetos já encaminhados aos ministérios, em Brasília, deixou também, concluídas duas hidroelétricas com capacidade instalada de 18.000 KW, dois conjuntos residenciais com 400 casas populares. Seu sucessor, José Sarney, o sucedeu em função do desgaste político entre o atual governador e o padrinho político, Vitorino Freire. Sarney aproveitou o momento e lançou seu nome a sucessão, contra a vontade do próprio Vitorino, que já se encontrava desgastado politicamente. O Candidato Sarney, caiu nas graças dos militares, pois este tinha o perfil desejado pelo planalto, para implementar a filosofia de governo que os militares desejavam. Neste sentido, todo apoio dos militares fora dado ao candidato, com visitas constantes de generais e coronéis a este político (BOTELHO, 2007).

O Governador José Sarney deu continuidade processo desenvolvimentista deixado por seu antecessor. Seu governo foi marcado por intensas atividades construtivas, na capital e no interior. O Estado desenvolveu-se em todos os segmentos da economia. No plano habitacional, o Banco Nacional da Habitação (BNH), no período compreendido entre 1968 e 1978 aplicou um montante superior a U\$ 275 milhões, produzindo mais de 16,7 mil unidades habitacionais, atingindo uma população de mais de 115 mil pessoas, ou seja, 47% da população ludovicense. Entende-se por habitação, uma série de infraestrutura: casa com aparelhos sanitários, água tratada, iluminação interna e pública, esgoto, ruas pavimentadas (TRIANA FILHO, 2006).

Apesar dos fortes investimentos na habitação os problemas não foram totalmente resolvidos, tanto em nível da região metropolitana, sobretudo em São Luís, como no conjunto do Estado. Entre 1964 e 1975, a população da Capital saiu de 188.0005 para 330.311 registrando um crescimento anual de 5,6% atingindo um índice final de 75% em função do pool construtivo estabelecido na região. Neste sentido agravou-se o problema social, principalmente na questão habitacional. Os elevados índices de melhoramento habitacional, não foi possível, por exemplo, equacionar o problema do aluguel, que saiu de um índice de 3,42% dos imóveis disponíveis em 1960 para 3,20% em 1970. Ou seja, 1960 471 mil imóveis disponíveis sendo 16 mil alugados (3,42%), 1970 570,7 mil imóveis disponíveis e 18,3 mil alugados (3,2%), conforme dados dos Censos IBGE 1940, 1950, 1960 e 1970.

O BNH, no período entre 1968 a 1976 fez maciços investimentos em saneamento, como captação e tratamento de água, coleta, e tratamento de esgotos etc. Da ordem de mais de U\$ 157 milhões, conforme informes do IBGE dos anos 1968 a 1976 consecutivos. Os investimentos citados provocaram um efeito extraordinário na qualidade de vida

da população, pois como exemplo citamos o desempenho do fornecimento de água as residências no Estado e da Capital. Em 1964 a pouca disponibilidade de água e saneamento existente restringia-se a Capital. Entre 1964 e 1970 a oferta de água foi de 272% a nível estadual. A oferta no Estado saiu de pouco mais de 14 mil residências (limitadas a Capital) para mais de 39 mil em 1970, diferença que significa beneficiar um universo populacional de mais de 170 mil habitantes, sendo que deste total mais de 90 mil já no interior (IBGE, 1970).

O saneamento básico também tem números relativos e absolutos bem semelhantes. Neste mesmo período a oferta situou-se em torno de 242%, sendo que 98% deste concentraram-se na Capital. Em 1964 eram beneficiadas 5.067 residências, ao final de 1970 passou para 12.271 esta diferença significou beneficiar mais de 49 mil habitantes, passando a rede de esgotamento sanitário a cobrir 1/3 da Capital. Os esforços para o atendimento destes números foram enormes, tendo de serem construídos neste período mais de 111 km de canais e tubulações para o esgotamento entre as ruas da capital (IBGE, 1970a).

## 6.2 Revitalização da Indústria

A indústria maranhense, tida, segundo Meireles (2001), como a “insanidade industrial”, tivera seu período áureo por ocasião das duas grandes guerras e, como já foi dito, a falta de visão e experiência de mercado fizeram com que o parque fosse transformado em patrimônio histórico, claro, sem atividades industriais. Com o PAEG, a exemplo da “Phoenix”, ela renasceu das cinzas. Seu renascimento tivera início com a criação do “Fundo de Desenvolvimento Econômico do Maranhão”, em 1962, como resposta a criação pelo governo do Estado a Comissão do Planejamento Econômico do Maranhão (COPEMA). Com o PAEG foram mobilizadas todas as estruturas governamentais nos níveis regionais e nacional, tais como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e, claro, seus agentes financeiros como Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA), no sentido de buscar recursos para financiamento dos projetos de interesses do Estado, principalmente nas áreas industrial e de infra estruturais. Estas agencias regionais de desenvolvimento, através de seus agentes financeiros, fizeram amplo uso dos recursos do FINOR – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste e do FINAM – Fundo Constitucional de desenvolvimento da Região Amazônica. Nesta perspectiva, entre 1964 e 1977 foram investidos no Estado mais de U\$ 505 milhões por estes agentes.

Além do BNDES outros organismos regionais como SUDAM e SUDENE efetuaram pesados aportes objetivando o desenvolvimento do Estado, sendo aplicados na indústria, na infraestrutura e no setor rural. Estes volumes de recursos provocaram no período de 1960 a 1980 um incremento no faturamento no setor industrial de mais de 16.000%, ou U\$ 2.002 milhões e U\$ 327,25 milhões respectivamente, segundo anuários estatísticos do IBGE 1960 a 1980. Este desempenho foi possível em virtude o alto nível profissional dos tecnocratas envolvidos no processo desenvolvimento do setor.

### 6.3 A Infraestrutura começa a se desenvolver

Dos aportes dos investimentos do BNDES no Estado boa parte fora destinado a construção de pontes e estradas. Segundo o IBGE (1965 a 1979) e as Mensagens dos Governadores a Assembleia Legislativa, depositados no Arquivo Público do Maranhão, entre 1965 e 1978 foram construídas 7.171 km de rodovias. Deste total 4.546 km são estaduais (pavimentados e não pavimentados) e 2.652 são federais. Do total de estradas 3.930 km fora totalmente pavimentadas que representa um crescimento de 7.920%. No setor da construção civil a Prefeitura de São Luís emitiu 8.664 licenças para construção, liberando uma área de 1.012.067 m<sup>2</sup> incluindo aí todas as construções habitacionais COHAB/BNH. Pontes, viadutos e edifícios, com estimativas iniciais pela autarquia de U\$ 50, 228 milhões, ao final, tais custos, mesmo dolarizados foram multiplicados por cinco, somente no setor habitacional e saneamento. O ano de 1969 fora o de maior liberação de licenças pela Prefeitura, bateu todos os recordes: 2.310 licenças, liberando uma área de 132.747m<sup>2</sup> (IBGE, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970b, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975<sup>a</sup>, 1976).

### 6.4 O Setor rural emerge

O setor rural que historicamente foi o esteio da economia maranhense, na onda desenvolvimentista ganhou importância maior. Ao seu lado não faltaram organismos dispostos a financiá-lo. Além da SUDENE e SUDAM, seus braços financeiros como Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia, participaram também do rol de investidores o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), ou seja, o banco central do setor agrícola. Estas agencias com seus respectivos agentes financeiros, investiram mais dos U\$ 180 milhões no agronegócio maranhense, ou seja: agra-indústria, pecuária, custeio geral, modernização da tecnologia rural etc. (IBGE, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970b, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975a, 1976).

Até 1960 o campo operava com tecnologia rudimentar, com grande uso da força humana e animal. Nesta época, segundo os Censos Agropecuários do IBGE de 1960 e 1970 existiam no campo apenas 49 tratores agrícola, em sua maioria de órgãos do governo, ligados a assistência técnica etc., em 1975 o Censo identificou 372 máquinas, ou seja, em quinze anos um avanço de 659%. Neste mesmo período a fronteira agrícola maranhense fora ampliada em 51%, passando de 8.215.613 para 12.409.068 Hectares (IBGE, 1960a, 1970, 1975). O Avanço da fronteira agrícola não significou somente o aumento da área agricultável pura e simples, houve de fato agregação de valor ao produto; distribuição de terras via colonização, ampliando o número de proprietários legais de 242.189 em 1960 para 496.437 em 1975, um incremento de 105%; significativa elevação tecnológica e produtiva. Para exemplificarmos: o conjunto de ações e investimento fez com que o Estado saísse de 289,5 mil Toneladas em 1960 para 2.128,9 em 1975, um incremento de 636% (IBGE 1960, 1970c e 1980<sup>a</sup>).

A socialização da terra teve um aspecto importante no processo pois, para Tribuzi (1981), sua distribuição e a sistemática de legalização, possibilita a mudança do status do agricultor e permite a este ter acesso a créditos oficiais, a seguros, a garantia do preço mínimo pelo poder público, a assistência técnica etc. O Estado, no entanto, passa ter controle sobre a produção, sobre a massa legalizada e pode promover políticas públicas de inclusão social. Esta dinâmica fez o patrimônio rural evoluir entre 1960 e 1975 de U\$104,17 milhões para U\$ 1,038,5 bilhões, respectivamente, segundo os Censos IBGE 1960, 1970 e 1975.

## 6.5 Crescimento do setor de comércio

Dos três segmentos da economia, o comércio fora o que menos cresceu neste período, figurando o menor índice. Seu crescimento fora muito limitado, pois não contava com produção industrial dos setores de consumo, tendo que importar do sul do país. Sua evolução de faturamento bruto entre 1960 e 1975 foi de U\$ 58,36 milhões para mais de U\$ 461 milhões, respectivamente (IBGE, 1960c, 1970d, 1975c).

## 7 A ARRECARDAÇÃO TRIBUTÁRIA

Na Mensagem do Governo do Estado do Maranhão à Assembleia Legislativa (1965, pg 30), o Governador Newton Bello, esboça a evolução da Receita do Estado onde demonstra uma evolução no período entre 1959 a 1964 de Cr\$ 775,925 milhões para Cr\$ 11,281 bilhões ou 1.453%. Neste fantástico índice temos de deduzir a inflação do período,

pois a moeda declarada fora em Cruzeiro (Cr\$) e, neste período o País detinha fortes índices inflacionários (DINHEIRO, 2002). Em 1964 a Receita foi de U\$ 5,891 milhões, em 1975 de U\$ 130,684 portanto, 2.118%, em virtude de todas as transformações econômicas sofridas nos últimos 11 (onze) anos, com pouca mobilidade social e alta concentração de renda.

## 8 EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS SOCIAIS

### 8.1 Empregos

Os crescimentos dos diversos setores da economia do Estado provocaram também o crescimento de segmentos do setor social, sobretudo nas áreas de educação, empregos, habitação e saneamento (estes dois últimos já detalhados acima). Segundo o Censo do IBGE de 1960, o Maranhão tinha 798.228 pessoas economicamente ativas, sendo que o campo absorvia 85% deste contingente. Entre 1960 e 1980, esta mesma população cresceu 75% passando para 1.308.102 pessoas, sendo que a zona rural absorvia 72%, ou seja, uma redução percentual de apenas 13% no período. Estas reduções ocorridas no campo traduzimos em migração para as zonas urbanas. Em 1960 as zonas urbanas no Estado ocupavam 124.969 pessoas, ou 15% e, 1980 estes números passaram para 360.710, ou crescimento de 189%, porém representava apenas 28% da população do Estado no ano, segundo a mesma fonte. Este aglomerado urbano era absorvido 50% no setor de serviços, 30% na indústria e 20% no comércio.

Para Tribuzi (1981) apesar dos números de ocupação da população a economia sofria de fortes restrições de demanda, por um lado, uma economia altamente concentradora de renda, tanto do campo como na cidade; o mercado dependia da incorporação da massa rural e as zonas urbanas não tinham um setor industrial dinamicamente expansivo, capaz de ampliar a massa urbana de consumidores efetivos de bens e serviços. Por outro lado, a população rural ainda não via nas zonas urbanas melhores oportunidades.

### 8.2 Educação

Conforme dados do IBGE, Censos e Anuários Estatísticos, de 1960 a 1975, a Educação teve enormes ganhos quantitativos, crescendo 349% no geral. O Primeiro grau, por exemplo, teve 97.200 matrículas efetivadas em 1960 contra 437.531 em 1975. Porém, o ensino superior superou todos os outros: 598% de crescimento. Em 1960 no Estado disponibilizava apenas 697 matrículas, em 1975 este número pulou para 4.863 com as ampliações das ofertas de cursos nas Universidades Federal e Estadual (IBGE, 1960d, 1064, 1970b, 1975a).

## 9 CONCLUSÃO

Podemos concluir, a partir dos expostos acima, que o Estado, a partir de 1964 com o PAEG, retomou sua trajetória de crescimento econômico social, que estava estagnada desde a abolição da escravatura. O Plano foi fundamental no aspecto desenvolvimentista e por si somente não resolveu os problemas seculares aqui existentes, mas, foi o instrumento de política econômica que deu partida a um processo de desenvolvimento, criando condições políticas, materiais e psicológicas para que uma nova geração de políticos e tecnocratas pudesse levar a cabo seus ideais. Pelo exposto, podemos vislumbrar no que se refere ao Maranhão pré-PAEG, não existiam tais condições: por um lado, o modelo político que se apoderou do poder e enraizou-se na estrutura do Estado não criava condições para tal em função da inoperância junto ao poder central, não influenciando, desta forma, nas decisões nacionais que impactavam ou poderiam impactar na região. O apoio do Estado Nacional não ocorreu somente no aspecto legal do plano, mas principalmente político, a partir da opção do palácio do planalto, pela candidatura de José Sarney ao governo. Este apoio deu-se pré e pós eleições. No pós eleição este foi fundamental, pois a partir dele as portas dos organismos de desenvolvimento Nacional e regionais, como BNDES, SUDAM, SUDENE, se abriram, bem como de seus braços financeiros: Banco do Brasil, BNB, BASA, colocando-se a disposição do Estado e, desta forma, vieram os milhões de dólares, fundamentais para financiar seu desenvolvimento.

No aspecto social, sobretudo da habitação e saneamento básico, a Cidade de São Luís, que mais se beneficiou das ações, não somente pelo fato de que houve no período uma forte migração no sentido interior-capital, como também, por questões de prioridades políticas, pois, a eleição de José Sarney, significou uma mudança de filosofia política. Seu desafeto, Vitorino Freire, tinha ações voltadas para o interior ou zona rural, por uma questão lógica eleitoral e numérica: estas regiões tinham maioria do eleitorado, ao passo que o novo mandatário, advogava ações de políticas públicas voltadas para a Capital e as zonas urbanas, prioritariamente e, nesta perspectiva, ele estrategicamente criou pseudas condições de desenvolvimento urbano, atacando as mazelas existentes. Os camponeses eram atraídos por melhores oportunidades na capital e/ou nas diversas zonas urbanas do Estado, que desta forma ampliava os horizontes de miséria na periferia da Capital, pois o Estado não conseguia eliminar as palafitas na proporção da migração, estabelecendo, desta forma, um círculo vicioso. Neste sentido, não seria exagero dizer que o PAEG está para o Maranhão na mesma proporção do Renascimento para a Europa medieval. Antes do plano, o Estado vivia uma espécie de repouso vegetativo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Economia brasileira contemporânea 1**. 2003. Disponível em: <<http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/PAEG-Brasileira1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

BACHA, Edimar Lisboa. **Introdução à macroeconomia**: uma perspectiva brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1988.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo**. São Paulo, SP: Estação Liberdade, 2000.

BOTELHO, Jean. **História do Maranhão**. São Luís: Impacto, 2007.

**DINHEIRO**: cronologia. 2002. Disponível em: <<http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro60.htm>>. Acesso em: 12 set. 2011.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1991.

HAYEK, F.A. **Os erros fatais do socialismo** – Porque a teoria não funciona na prática. Barueri, SP: Faro Editorial, 2017

IBGE. **Censos demográficos, agropecuário e industrial de 1940/50/60/70/80**: Maranhão – Piauí. [Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 1940. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII\\_Brasil.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII_Brasil.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

LACERDA, Antônio Correa de. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Mensagem do Governo do Estado do Maranhão à Assembleia Legislativa**. São Luís: SEPLAN, 1964 a 1968.

MEIRELES, Mário M. **História do Maranhão**: São Paulo, SP. 2001.

PANDOLFI, Dulce. **Repensando o estado novo**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SILVA, Tiago Ferreira da. **História do Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-salte/>>. Acesso em: 26 set. 2011.

SIMONSEN, Mário Henrique. **Brasil 2001**. Rio de Janeiro, RJ: APEC, 1969.

TAVARES, Maria Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Unicamo, 1975.

TRIANA FILHO, Antônio. **Habitação popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TRIBUZI, Bandeira. **Formação econômica do Maranhão**. São Luis: FIPES, 1981.

MUNDO

# ECONÔMICO



IMESC SEPE



[www.imesc.ma.gov.br](http://www.imesc.ma.gov.br)

