

# Informe econômico

Publicação do Curso de Ciências Econômicas/UFPI

Ano 10 / Nº 22

Nov-Dez/2009-Jan/2010

- 2 The road to hell is paved with good intentions**  
Samuel Costa Filho
- 7 As ideias liberais no Brasil colonial e a Constituição brasileira de 1824**  
Zilneide O. Ferreira
- 14 Estado liberal e intervenção econômica**  
Marcio Braz
- 21 Breves notas sobre o debate teórico contemporâneo em relações internacionais**  
Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos
- 25 A educação e o desenvolvimento econômico: uma reflexão sobre os desafios à realidade brasileira**  
Juliana Portela do Rego Monteiro
- 28 Produtos territoriais e inovação**  
Vitor de Athayde Couto e Livia Liberato de Matos Reis
- 32 Políticas públicas no semiárido piauiense: Nova Santa Rita**  
Maria de Jesus Rodrigues Alves e Maria do Socorro Lira Monteiro
- 36 A política de incentivos fiscais do município de Teresina**  
Mamede Rodrigues de Sousa
- 39 Setores improdutivos aquecem economia em municípios do Nordeste: o caso de Timon, no Maranhão**  
Sebastião Carlos da Rocha Filho
- 40 O trabalho livre nas fazendas pastoris do Piauí**  
Solimar Oliveira Lima
- 43 Resenha - Uma gota de sangue: história do pensamento racial**  
Vicente Gomes
- 45 Esperança. Nossa consciência tem nome**  
Solimar Oliveira Lima
- 47 Serviços: contextos, conceitos e tipos**  
Antonio Cardoso Façanha

*O Centro de Ciências Humanas e Letras desta UFPI considera um fato da maior relevância o nosso INFORME ECONÔMICO estar fazendo 10 anos de vida - se assim pode ser dito. Fato histórico para o nosso Centro, tanto pelo seu significado dentro do contexto da UFPI como em relação à sociedade piauiense na divulgação de estudos qualificados na área das ciências humanas.*

*É, portanto, com satisfação que apresentamos este novo número que conta com a participação de diversos professores, não somente do DECON, como também de outros segmentos do CCHL e outras IES, configurando uma publicação que vem expandindo seus horizontes.*

*O Informe é aberto com um artigo do prof. Samuel Costa, que trata da questão de como o conservadorismo econômico organiza o seu ataque ideológico aos que duvidam da eficácia de sua política. Segue-se um estudo de Zilneide Ferreira sobre como as ideias liberais chegaram ao Brasil, e, ainda dentro do tema do liberalismo, o texto de Marcio Braz investiga os equívocos do neoliberalismo em um contexto diferente daquele dos países desenvolvidos.*

*O prof. Rodrigo Passos passeia pelas vertentes do pensamento "realista" das relações internacionais, contrapondo-o a uma proposta gramsciana de usar o conceito de hegemonia deste autor para entender melhor as relações de força neste campo. Já a prof.<sup>a</sup> Juliana Monteiro defende a ideia de que a educação é um fator fundamental para o desenvolvimento econômico do País. Dois artigos pertencem a novas áreas de pesquisa: o de Vitor Couto e Livia Reis, sobre produtos territoriais e inovação, e o do prof. Antonio Façanha, que avança no conceito de serviços oriundo da teoria econômica.*

*Dentro de suas linhas de pesquisas já consolidadas, o prof. Solimar Lima trata o tema da escravidão no Piauí e o prof. Sebastião Carlos analisa a falta de uma estratégia efetiva de geração de emprego e renda na cidade de Timon (MA), além do artigo de Maria de Jesus Alves e da prof.<sup>a</sup> Socorro Lira, que estuda, a partir de uma metodologia desenvolvida no Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, o desenvolvimento do município de Nova Santa Rita (PI).*

*O Prof. Vicente Gomes resenha livro de Demétrio Magnoli e a vida da escrava Esperança é lembrada pelo prof. Solimar Lima. Temos ainda o texto do prof. Mamede Sousa sobre a política de incentivos fiscais do município de Teresina.*

*Tendo em vista toda esta significativa produção, fazemos votos de que a publicação cresça ainda mais em relevância; objetivo em relação ao qual ela pode contar com todo o apoio desta diretoria.*

*Desejo que em 2010 encontremos ilimitadas e firmes vontades para contribuir com o desenvolvimento da UFPI e da nossa sociedade.*

Prof. Pedro Vilarinho

Diretor do Centro de Ciências Humanas e Letras/UFPI

*"A sua especificidade [da Universidade] enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e longo prazo pelos conhecimentos e pela formação que produz e pelo espaço público privilegiado de discussão aberta e crítica que constitui."*

# THE ROAD TO HELL IS PAVED WITH GOOD INTENTIONS

por Samuel Costa Filho\*

No livro “A retórica da Intransigência: perversidade, futilidade, ameaça”, o cientista político e social Albert O. Hirschman (1992) apresenta os principais argumentos que os neoconservadores usam para criticar, atacar e ridicularizar a ação de mudança rumo ao progresso ou na defesa do interesse social. Entretanto, Hirschman também salienta que essa retórica utilizada não é propriedade exclusiva dos reacionários.

Conforme Hirschman, a “retórica da intransigência” é o discurso “reacionário” contra alguma nova política, proposta ou argumento em favor de uma ação, objetivando melhorias econômicas, políticas ou sociais. Essa retórica de contrainvestida conservadora é utilizada na forma de três teses: a tese da perversidade, a tese da futilidade e a tese da ameaça.

Na “tese da perversidade”, os conservadores argumentam que a ação proposta para melhorar a situação pretendida serve muito mais para exacerbar essa situação do que para remediá-la. Na “tese da futilidade”, esses neoconservadores sustentam que essa tentativa de mudança social será infrutífera e nem sequer “deixará marca”. E, na “tese da ameaça”, eles, mais radicais, afirmam que essa mudança trará um custo tão alto que coloca em perigo até as relevantes e preciosas realizações anteriores.

Como percebemos ao ler as revistas semanais, é bastante comum encontrar frases de efeito, pronunciadas por alguém “famoso”, que são utilizadas para exemplificar alguma situação ou difundir ideias e valores burgueses e conservadores que devem ser incutidas na mente da grande maioria da população como as únicas verdadeiras.

Seguindo procedimento encontrado nos semanários, uma frase de efeito que pode significar e popularizar toda essa retórica da intransigência neoconservadora é a popular frase: *the road to hell is paved with good intentions*.

“O inferno está cheio de boas intenções” parece ter sido pronunciada pela primeira vez há dez séculos, pelo teólogo francês São Bernardo, nascido em 1090 e falecido em 1153. Esse ditado popular tem sido repetido, desde então, pelos

conservadores ou por quem se opõe e não aceita ações de mudança, porque não quer aceitar essa novidade e nem assumir o ônus dos programas sociais ou de qualquer outro tipo de política na linha do bem-estar social.

Usualmente, “o inferno está cheio de boas intenções” é uma frase que sempre é brandida e bradada pelos conservadores e que se tornou proverbial nas suas críticas e denúncias contra reformas que mexem nos seus interesses ou reduzem os seus benefícios. Na defesa de seus privilégios, os “*neocori*” procuram passar a ideia de que as medidas que objetivam melhorias e possuem boas intenções, além de não serem medidas suficientes, também representam medidas que sempre levam a fins contrários aos pretendidos. Assim, nas ciências econômicas o discurso dos arrogantes da ortodoxia neoliberal não é diferente, sempre desqualifica toda proposta contrária às suas recomendações.

A política econômica que levou à atual crise do capitalismo esteve sob dominância dos conservadores e de seus aliados, o neoliberalismo, que, na atualidade, mais que nunca, afirma que a verdadeira Ciência Econômica se restringe ao pensamento da ortodoxia. Esse pensamento ortodoxo neoconservador da atualidade acredita e se qualifica como sendo o único a utilizar o verdadeiro método do que pode ser chamado de Ciências Econômicas, pois, como *hard science*, representa a fronteira do conhecimento, num processo de superação positiva das controvérsias que existiram no processo de desenvolvimento desta ciência.

Nesta perspectiva, os “economistas” da ortodoxia criticam as medidas de política econômica heterodoxa que objetivem atender ao propósito de gerar emprego, promover melhorias e reformas sociais, possibilitar o desenvolvimento econômico ou promover o equilíbrio no setor externo. Toda medida de política econômica que foge ao receituário do livre-mercado é desqualificada, na linha de que *the road to hell is paved with good intention* ou por meios de expressões pejorativas, como o ditado de ser “populista”.

Esses economistas vulgares, ideólogos da burguesia afirmam ser cientistas e técnicos neutros e imparciais, pois tratam de revelar as leis naturais e universais da economia. Leis supra-históricas e eternas, que não dependem do juízo de valor dos economistas. Acontece que estes “economistas” são treinados e treinam profissionais para atuar como gestores das empresas e das finanças capitalistas, trabalhando para sustentar a ordem burguesa. Sua ciência é ainda um método que procura encobrir que sua Ciência Econômica é um importante instrumento de manipulação e legitimação da supremacia burguesa.

É surpreendente como a corrente predominante da economia incorpora a ideologia e procura ideologicamente encobrir e camuflar os conflitos de interesses das classes, dos indivíduos, dos países, na afirmação da sua chamada Ciência Econômica. A teoria econômica do *mainstream* advoga utilizar como fundamento os significados de uma economia positiva (obter leis científicas, ou seja, análise econômica realizada por um cientista imparcial, sem qualquer contaminação de posição ética ou ideológica), deixando para a economia normativa as discussões de critérios sobre o que deve ser, isto é, as recomendações de política econômica; estas, sim, impregnadas de juízos de valor.

Porém, esse método da **ciência** trata de apresentar uma realidade superficial, da aparência, de uma falsa realidade. Se o trabalho de pesquisa da “**ciência econômica**” se resumisse a este método, ou seja, se essa **aparência** e a sua **essência** se confundissem, o estudo da nossa ciência seria supérflua. **Não** havendo diferença entre **aparência** e **essência**, **não** haveria necessidade de tanto estudo e investigação no desenvolvimento da “**ciência**”.

Essa é uma questão que somente a dialética revela, ao reproduzir e mostrar como se processa esse movimento contraditório, pelo qual algo se apresenta como o inverso do que na realidade é. Somente por meio da dialética pode-se perceber que por trás da aparente diversidade das coisas, pela aparente neutralidade científica da ortodoxia oculta-se o seu oposto, ou seja, a sua essência, a defesa ideológica do capital.

Nessa perspectiva, os que acreditam tratar imparcialmente a aparência da realidade econômica, os “economistas” da dita “Ciência Econômica” ortodoxa, que não tratam de questões de juízo de valor, na realidade, camuflam os

interesses em jogo e encobrem os conflitos de interesses, contrapondo-se à economia política crítica, que defende leis historicamente determinadas e leis próprias de cada forma de organização social.

A macroeconomia do *mainstream* revela como principal objetivo da política econômica a estabilidade de preços, porque defende ser essa política de estabilidade dos preços o elemento fundamental do desenvolvimento econômico e da prosperidade. A realidade dialética do movimento contraditório da economia, pelo qual algo se apresenta como o inverso do que na realidade é, pode ser compreendida quando da utilização da política macroeconômica que prioriza o combate à inflação via Banco Central independente.

Nessa linha da aparência, os neoliberais passam a disseminar que a inflação é o inimigo principal a ser combatido e que quanto mais baixa for a taxa de inflação, melhor será o funcionamento da economia e o crescimento econômico. Nos países emergentes e em desenvolvimento, que apresentam um histórico de elevadas taxas inflacionárias, essa medida de política econômica torna-se ainda mais urgente e fundamental para possibilitar a arrancada do crescimento.

Contudo, nesse período neoliberal ocorreu um domínio de teóricos das finanças, os economistas financeiros, desenvolvendo com elegância e aparente utilidade novas teorias que levaram seus criadores a receberem uma sequência de prêmios *Nobel*. A ciência econômica se restringiu a ser mera administração de negócios, possibilitando o desenvolvimento da economia do “cassino”, onde a atividade produtiva é relegada ao segundo plano em benefício das aplicações financeiras. Aplicações estas que são altamente prejudicadas pelas elevadas taxas de inflação.

A explicação neoliberal, todavia, tinha no investimento o elemento fundamental do crescimento econômico. Na sequência do seu argumento, os neoliberais colocam que a existência de uma economia estável é o pré-requisito para a realização de investimentos que possibilitam o crescimento. Desse modo, o objetivo principal da política econômica a ser perseguido deve ser uma meta de inflação baixíssima, tendendo a zero, pois, quanto mais baixa a inflação, maior será o crescimento do país.

Os brasileiros sabem como ninguém como a inflação representa uma espécie de roubo, uma tributação camuflada, um imposto compulsório que

penaliza justamente os indivíduos que têm renda fixa, como os assalariados, os pensionistas, os aposentados, ou seja, justamente os grupos mais vulneráveis da população. Diante desta questão, os neoliberais aparecem como “economistas” imparciais, competentes, na defesa do interesse do cidadão, ao fazer um alarde sobre a questão da inflação e propor como objetivo principal e essencial a política de metas de inflação.

A defesa dessa medida de combate à inflação encobre quem serão os principais ganhadores e os que sairão perdendo. Na essência, em primeiro lugar, escondem as perdas que a inflação causa ao pessoal da “bufunfa” e aos que vivem das aplicações financeiras com rendimentos fixos, nesses tempos de domínio do capital financeiro

Uma baixa inflação é uma dádiva dos deuses para os aplicadores; e a política monetária de juros elevados dos conservadores representa ganhos extraordinários para os que vivem da ciranda financeira.

O movimento contraditório aparece ao revelar que a política econômica que leva à inflação baixa é benéfica para os agentes econômicos que têm renda fixa ou que estão empregados, preservando e protegendo sua renda do assalto inflacionário; é somente a aparência, pois o objetivo e sua essência são atender ao “mercado”, melhorando e protegendo os ganhos dos grandes aplicadores financeiros. Esse ganho do capital financeiro fica sem ser revelado.

Um segundo ponto é que esses profissionais não mostram as perdas causadas aos indivíduos que necessitam viver do trabalho, pois, embora a inflação baixa beneficie esses agentes econômicos que estão empregados, reduzem seus ganhos futuros e ainda impedem um crescimento do nível de emprego. Uma economia que objetive o combate à inflação terá conseqüentemente baixo nível de crescimento econômico, que redundará na perspectiva de uma reduzidíssima melhoria salarial e em um baixo crescimento do nível de emprego, tanto para os desempregados quanto para os que estão chegando pela primeira vez ao mercado de trabalho.

Essa perspectiva está em Ha-Joon Chang (2009), que revela como a política de manutenção da estabilidade dos preços nos países emergentes tem sido realizada via políticas de disciplina monetária por parte do Banco Central (Banco Central independente, com o único objetivo de controlar a inflação) e pela política de prudência

financeira nos gastos do governo (orçamento equilibrado, pois os *deficits* orçamentários geram inflação, medida de redução dos gastos com saúde e aposentadoria e congelamento dos gastos públicos por habitante). Abandona-se a política de desenvolvimento econômico e crescimento mais alto e uma defesa da taxa de desemprego mais baixo, pois o objetivo é em favor da política de estabilidade de preços, da atração de investimento externo e conquista do *investment grade*.

Política monetária restritiva e política fiscal “responsável” não contribuem para reduzir a magnitude das variações do nível de atividade econômica ou promover o crescimento econômico. Desse modo, o setor público, que deveria sempre agir no oposto da atuação dos agentes econômicos privados, controlando o ciclo dos negócios, exime-se, deixando a dinâmica da economia sob o comando de uma entidade chamada “Mercado” - o “Financeiro”, é lógico. Como resultado, ocorre a redução dos investimentos, que diminuem, conseqüentemente, o crescimento e a geração de postos de trabalho. Assim, novamente aparece a produção do seu oposto; a estabilidade, em vez de atrair os investimentos, cria restrições aos investimentos, ao crescimento econômico e impede uma maior criação de emprego no longo prazo, em favor dos ganhos das aplicações financeiras.

O dogma de que a inflação é ruim para o crescimento é bastante divulgado pelos neoliberais. Todavia, no período do governo militar dos anos 1960 e 1970, a economia brasileira cresceu a taxas elevadas (média acima de 7%), mesmo num cenário com inflação média alta (taxa de 42%), enquanto que nos anos liberais de combate à inflação essa taxa de inflação apresenta-se baixa (a aparência que representa os ganhos de curto prazo) e o crescimento é medíocre, o que significa 25 anos de atraso (que, na essência, mantém o crescimento da economia brasileira e as oportunidades de emprego reféns da especulação internacional).

A política econômica do governo Lula, de metas de inflação, *superávit* primário e câmbio flutuante, trata-se, na aparência, de uma política virtuosa, mas, na essência, favorece a valorização da propriedade, das ações e investimentos financeiros. Na essência, representa a manutenção do modelo de inserção subordinada ao capital financeiro internacional, de defesa do rentismo mais exacerbado iniciado no governo de Fernando

Henrique Cardoso. É um modelo “neo-dependente-associado” e integrado à globalização financeira, nas palavras de José Carlos de Souza Braga (2009).

A política econômica de metas de inflação do Brasil apresenta uma taxa de juros elevadíssima até em nível internacional, o que viabiliza o ganho do pessoal das finanças. O *superavit* primário garante e desperdiça os recursos públicos arrecadados via elevada taxa de tributação, que ficam reservados em favor da “financeirização”. A taxa de câmbio flutuante garante aos rentistas um ganho na desvalorização do câmbio, outro ganho nas aplicações no mercado financeiro e por meio da compra de ativos brasileiros desvalorizados.

A badalada recuperação em meio à crise econômica celebra o sucesso da aparência, pois a política econômica brasileira tem como essência a transferência dos ganhos de renda para os setores financeiros e para os mais ricos, mantendo o Brasil na elite dos maiores pagadores de juros reais do mundo. Para um país que continua espantosamente desigual (essência), esse modelo trabalha em favor do atraso (essência), com um crescimento baseado na produção e exportação de *commodities*, eternizando a vergonhosa e inaceitável desigualdade.

Essa essência é sempre camuflada, pois é muito fácil qualquer um perceber a falsa realidade, a chamada apreciação. A sociedade brasileira nos últimos 30 anos estava acostumada com baixo crescimento econômico, hiperinflação, e sem política social. O reduzido avanço acontecido durante o governo Lula não tirou o Brasil do grupo dos dez países mais desiguais no mundo, no último relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Como afirma Mino Carta (2009, p. 20), em crítica à imprensa conservadora que não para de criticar o governo Lula:

*O tempo passa, e o pessoal não arreda pé do seu ideário. Ninguém se queixa se o monstruoso desequilíbrio social permanece e se o governo Lula fez pouco para avançar na direção de uma igualdade, indispensável, aliás, à realização de capitalismo sadio e regrado [...].*

A política econômica heterodoxa na periferia é acusada de “populista” e de propor medidas ineficientes, de sempre levar a fins contrários aos pretendidos; e, dessa maneira, os neoliberais podem afirmar que: “o inferno está cheio de boas

intenções”. Porém, a política econômica ortodoxa neoliberal, que já é prejudicial quando aplicada nos países desenvolvidos, em que seus cidadãos possuem um *Welfare State*, torna ainda mais nociva sua aplicação nos países da periferia.

A política econômica “neutra”, “técnica” e “isenta” dos neoliberais tem servido aos interesses das elites financeiras e aos interesses ligados ao exterior, agravando os vários defeitos congênitos da sociedade brasileira. Nessa linha, eleva e produz no Brasil o **próprio inferno**, dissemina a **barbárie**, como se percebe no noticiário cotidiano da grande mídia, pelo agravamento, ano a ano, desta guerra civil que faz parte hoje em dia do cotidiano não só das grandes cidades do Brasil.

Nesse processo de construção do **próprio inferno**, a violência continua a crescer - como apontam os números referentes ao aumento da violência em praticamente todas as variações de crime que ocorrem não somente nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Nessas metrópoles, a população vive assustada e o maior medo da maioria das grandes cidades é ser atingida por uma bala perdida. Entretanto, essa violência é registrada e se repete em outras metrópoles e capitais do país, e cada vez mais se dissemina pelas cidades do interior do Brasil.

Produz o **próprio inferno**, por manter as enormes desigualdades sociais e de riqueza - características dessa sociedade brasileira. Em nome do combate à inflação, produz-se um fenômeno que favorece o capital financeiro e aumenta as desigualdades. Continua produzindo, de um lado, uma minoria privilegiada e, no outro extremo, que é grande maioria, produz miséria, exclusão social, injustiça e fome, que impedem a superação do subdesenvolvimento e da pobreza.

Nessa realidade, a teoria econômica ortodoxa especializou-se em uma construção ilusória de teoria, encobrindo a lógica predominante de maximização do lucro financeiro e a procura por mais dinheiro. Usar dinheiro para ganhar mais dinheiro, para e pelos que já possuem bastante dinheiro, sem impulsionar o processo de desenvolvimento econômico. Nesse quadro, os custos desse processo são repassados e externalizados para ser pago pelo Estado e pelo público em geral, via tributação elevada.

Na sociedade brasileira, os economistas do *mainstream* trabalham para produzir o **próprio inferno**, porque, não satisfeitos com o domínio e controle dessa elevada parte do excedente que o

setor público destina ao setor financeiro, ainda procura avançar na fatia que o Estado busca destinar ao gasto social. A ortodoxia também realiza um feroz combate aos gastos da previdência, gastos com saúde e com educação e todo gasto que é realizado em benefício dos indivíduos mais carentes.

Os economistas do *mainstream* reproduzem uma ciência econômica como mera administração de negócios e, desse modo, trabalham para produzir o **próprio inferno**. Negam a tradição da economia em ciência social, mas sua teoria e suas ações de política econômica afetam desigualmente os diferentes grupos sociais, privilegiando os interesses do setor e dos lucros financeiros em detrimento do investimento produtivo, do desenvolvimento econômico, dos interesses do bem-estar social e dos interesses dos trabalhadores e da população brasileira em geral.

Mesmo diante dessa realidade que produz o **próprio inferno**, os intelectuais liberais e a grande mídia, utilizando um misto de estupidez e cinismo, não se cansam de atacar o Estado, falam de privilégios nas conquistas da classe trabalhadora e, mais ainda, sobre os abundantes direitos dos funcionários públicos. Tudo é “Custo Brasil”. A política e a prática de lavagem cerebral, via modernos meios de comunicação, ataca constantemente a ineficiência da administração pública, o peso excessivo do Estado e os “privilégios dos funcionários públicos”, a elevada carga tributária. Apresentam ainda esses funcionários do governo como absenteístas, ineficientes e inúteis, propondo a redução nos gastos de custeio.

Na construção do **próprio inferno**, os intelectuais, apoiados pela grande mídia, impressionam pelo cinismo de realizar uma política que eleva as mordomias e vantagens fabulosas dos altos dirigentes das grandes empresas financeiras e de determinados executivos do mercado financeiro, que ganham fortunas em remuneração e benefícios. No Brasil, a “roda da fortuna” alavancou e alavanca a carreira e os negócios de ex-dirigentes do Banco Central do Brasil (BACEN) no setor financeiro; e a nossa grande mídia se cala a respeito desse escabroso assunto.

A lista desses **ultraprivilegiados** também é composta por seus intelectuais orgânicos e pelos jornalistas regamente pagos por seus trabalhos de iludir a opinião pública. Muitos desses profissionais a serviço do capital são chamados a participar de



conselho de administração ou conselho fiscal das empresas. Todo esse pessoal a serviço do capital financeiro apresenta um estilo de vida de exuberância e luxo, recebendo salários extravagantes, suculentos jetons, fatura de brindes nas folgas; recebem, ainda, aposentadorias suntuosas; ganham vantagens diversas em gêneros e em abundância, muitas das vezes pela via da sonegação fiscal legal e até pela via ilegal, etc. (BITOUN, 2008).

Esse grupo de **verdadeiros privilegiados**, ou melhor, **ultraprivilegiados**, recebe um tratamento da mídia de singular admiração. Por outro lado, a mesma mídia guarda um preconceito vingativo contra qualquer funcionário público que ouse apresentar um padrão de remuneração mais elevado e, também, contra os gastos do Estado, quando este procura combater os efeitos nocivos da política monetária na construção do **próprio inferno**.

O traço característico da aplicação da teoria econômica ortodoxa de combate à inflação tem sido elevar a sua enorme capacidade de mostrar

como sendo natural e imutável aquilo que é socialmente constituído. Usam sua teoria econômica como grupo para defender seus interesses a partir de pesquisas científicas. Enquanto se prega a neutralidade, encobre-se o capital financeiro, saqueia-se o Estado, via mercado financeiro de títulos de dívida. Por outro lado, o discurso predominante prega que as elevadas dívidas dos Estados dizem respeito ao esbanjamento do Estado com os gastos na área de custeio e social.

Assim, com afirma Sayad (1999, p. 19), a aplicação dessa política procura

*[...] construir um país à imagem e semelhança que temos dos países metropolitanos e centrais, reproduzindo aqui os problemas de desemprego, conflitos raciais e vazios da vida. Além deste projeto de – modernização – ser um projeto de realização duvidosa, nós, a pátria, deveríamos refletir se este projeto reflete mesmo nossos anseios autênticos sobre o país em que queremos viver ●*

#### Referências

- BITOUN, P. **Os verdadeiros marajás**. Disponível em <<http://dipl.o.ul.com.br/2002-03,a254>>. Acesso em: 19 fev. 2008.
- BRAGA, José Carlos de Souza. **Política cambial é homicida**. Entrevista do Prof. José Carlos Braga ao Instituto Humanitas Unisinos, publicado na Revista IHU On-Line, em 24/08. <<http://www.centroelsfurtado.org.br/index.php?cat=1&lg=pt>>. Acesso em: 02 out. 2009.
- CARTA, Mino. Aglória e a infâmia Honduras: o Brasil de Lula ganha o aplauso do mundo e a megalomania condenação da mídia nativa. **Carta Capital**, São Paulo, a. XV, n. 566, 7 de outubro de 2009, p. 20.
- CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos**: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Tradução Celina Martins Ramalho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. Tradução Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- SAYAD, J. **Que país é este?** Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

**\*Professor Adjunto da UFPI, Chefe do Departamento de Ciências Econômicas e Mestre em Economia pelo CAENUFC.**

## AS IDEIAS LIBERAIS NO BRASIL COLONIAL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1824\*

por Zilneide O. Ferreira\*\*

Ao longo da história, as sociedades foram se transformando, conforme as realidades e as novas necessidades sociais que foram surgindo, e, com elas, modificaram-se também as ideias. Uma das últimas grandes transformações que revolucionaram o mundo foram as ideias racionais do iluminismo (centradas no indivíduo e em seu bem-estar), no século XVIII, que modificaram os sistemas econômico, político e social, então vigentes na grande maioria dos países.

Os acontecimentos políticos ocorridos no Brasil no século XIX, como a independência do Brasil de Portugal e a Proclamação da República, por exemplo, parecem ser reflexos das ideias que dominavam o campo intelectual europeu no século anterior. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é investigar quais eram as ideias liberais da época, como as mesmas chegaram à Colônia e qual sua influência na primeira Constituição brasileira.

Destarte, o recorte temporal deste trabalho compreende o período entre a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, e a primeira Constituição política do Brasil, em 1824.

Este estudo se justifica pelo fato de as ideias, não só no Brasil como no mundo, estarem em constante desenvolvimento ao longo da história do homem, transformando a vida social, política e econômica, e também por ser um processo que, com certeza, não chegou ao seu fim, posto não ser assunto esgotado.

Na Europa Ocidental, o século XVIII foi marcado por um mercantilismo decadente e pelo desenvolvimento do sistema capitalista de produção. Ademais, sob a ótica da burguesia industrial, a intervenção do estado era considerada um entrave ao crescimento da economia. O Antigo Regime, caracterizado pelo absolutismo, mercantilismo, capitalismo comercial e sociedade

estamental, entrou em crise no final do século, perdurando até o século XIX, devido às novas ideias no meio intelectual e ao desenvolvimento do capitalismo industrial.

Naquele século, a Revolução Industrial inglesa (1760-1850) pôs fim ao mercantilismo; a Revolução Francesa (1789-1799) iniciou a queda do absolutismo; e a oposição de interesses entre a colônia norte-americana e a metrópole inglesa resultou na Independência dos Estados Unidos da América (1776). Outrossim, no final do século, tiveram início as Guerras Napoleônicas (1799-1815), que geraram drásticas modificações nas fronteiras territoriais e colocaram em xeque as relações de poder entre as nações. Em Portugal, no século seguinte, ocorreu a Revolução Liberal do Porto (1820), que, de certa forma, precipitou a independência do Brasil de Portugal. Todos esses acontecimentos enfraqueceram o sistema colonial, ou seja, os laços econômicos, políticos e ideológicos entre colônia e metrópole. A burguesia, que, em um primeiro momento, havia incentivado a monarquia absolutista - por não ter conseguido exercer o poder -, posteriormente, passou a tentar limitar o poder do estado com base na doutrina contratualista, que reivindicava uma Constituição.

No Brasil, com o declínio da lucratividade da produção açucareira, a mineração - que deu novo ritmo à economia da Colônia no século XVIII - gerou importantes transformações sociais, administrativas, política e cultural, que adentraram o século seguinte. Paralelamente, Portugal estava em decadência. A política geral de reformas adotadas pelo Marquês de Pombal para modernizar a administração e desenvolver a economia do país, com base nas ideias iluministas, aumentou o contraste de interesses da população colonial e da metrópole, na segunda metade do século - época em que a Revolução Industrial e as novas ideias liberais começavam a desmontar o Antigo Regime e o sistema colonial.

Essas reformas, por si sós, acarretaram mudanças nas estruturas social, econômica e política no período aurífero no Brasil. Houve um surto demográfico muito grande, tanto com a migração da metrópole para a colônia, quanto internamente, com a emigração verificada na região Nordeste, a qual deslocou o eixo econômico do país para as regiões Centro-Oeste e Sudeste e modificou a estrutura de trabalho (diminuiu a importância da mão de obra escrava e aumentou o trabalho livre); o mercado interno desenvolveu-se

(especialmente com a pecuária); surgiram novos atores que formaram a camada média na sociedade (composta de indivíduos de diversas profissões e níveis econômicos); e a administração se fez sob um regime disciplinar rigoroso - com as intendenças e as ordenanças, que auxiliaram na administração. A Igreja também teve papel relevante, não só na assistência social, mas também no ensino, chegando a pé de igualdade com a administração civil, gerando conflitos entre os representantes daquela instituição e as "autoridades civis", mesmo o normal sendo a colaboração entre ambas (PRADO JÚNIOR, 1996).

As reformas de Pombal não conseguiram elevar Portugal ao seu anterior *status* de potência comercial, mas Wanderley Guilherme dos Santos (1998) destaca que a reforma educacional promovida pelo Marquês foi uma importante contribuição para o desenvolvimento das ideias liberais no Brasil. Muitos brasileiros, filhos dos senhores abastados, tiveram acesso ao ensino superior em Portugal e, assim, tiveram contato com as novas ideias e com os novos perfis político e econômico que se desenvolviam no Velho Mundo. Estes jovens entraram em contato também com diferentes ideias sobre poder - como a vontade da maioria do povo (Locke/Inglaterra) e a vontade geral (Rousseau/França), por exemplo. O autor assevera ainda que a elite brasileira já sabia que o Brasil não precisava continuar sob o domínio da metrópole e que o progresso estava agora baseado em novas ideias políticas e econômicas.

Antes de se falar em ideias liberais, faz-se mister conceituar os termos "liberdade" e "liberalismo" no contexto político. Nesse sentido, Norberto Bobbio (1994), citando Benjamim Constant (1767-1830), esclarece a distinção entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. Para os antigos, seria a distribuição do poder político entre todos os cidadãos; para os modernos, ter asseguradas pelas instituições as funções privadas. Com base nesta segunda proposição, liberalismo é a concepção do Estado com poderes e funções limitados pelos direitos naturais (direito à vida, liberdade, segurança, felicidade - pressupostos do jusnaturalismo). Assim, da queda do poder absoluto do rei, nasceu o estado liberal moderno, limitado em seu poder - para evitar a arbitrariedade, a ilegitimidade e o abuso do poder - e limitado em suas funções - o estado deveria ser mínimo, não interferir na vida econômica.



José Guilherme Merquior (1991) apresenta diferentes significados para o termo liberdade: na Inglaterra, era sinônimo de independência; na França, de autonomia ou autogoverno; e na Alemanha, de realização pessoal ou autorrealização. Ainda nesse sentido, ele afirma que, para Montesquieu, liberdade era concebida como o direito de fazer o que a lei permite; e para Rousseau, obediência às leis prescritas por nós mesmos. Corroborando a concepção de Nietzsche, o autor afirma que liberalismo dificilmente pode ser definido, pois é um fenômeno histórico com muitos aspectos. Ele, então, chama de "protoliberalismo" o liberalismo que surgiu na Inglaterra na luta política contra Jaime II (a Revolução Gloriosa de 1688), cujos objetivos eram governo constitucional e tolerância religiosa. Da Revolução Gloriosa à Revolução Francesa (1789-1799) esse protoliberalismo esteve associado à limitação do poder monárquico e maior liberdade civil e religiosa. Após a Revolução Francesa, o pensamento liberal burguês (agora realmente chamado de "liberal") voltou-se contra os privilégios da aristocracia, embora a burguesia não estivesse preocupada em endossar a democracia. O sufrágio e a representação também eram limitados, restritos aos cidadãos prósperos. O liberalismo clássico, portanto, associava-se a individualismo.

Wanderley Guilherme dos Santos (1998), em seu estudo sobre a *práxis* liberal no Brasil, entende o liberalismo como a organização da sociedade e do governo oposta ao controle religioso da sociedade e a qualquer agenda estabelecida por qualquer poder que transcenda a sociedade, como, por exemplo, a Reforma luterana, no século XVI, contra o absolutismo da Igreja, e os automatismos econômicos, no Século XVII, que estabeleceram o estado mercantil, uma vez que a ideia predominante era a de que a própria sociedade seria capaz de garantir a eficiência econômica, a justiça e o bem-estar geral.

Para melhor compreensão do tema em questão, faz-se imprescindível, ainda, abordar o pensamento geral que se consolidou no século XVIII: o Iluminismo - movimento que defendeu o domínio da razão para "iluminar" as trevas em que a sociedade feudal estava mergulhada.

O Iluminismo teve seu início na França, no século XVII, e atingiu seu apogeu no século XVIII. Os iluministas acreditavam que o pensamento racional devia substituir as crenças religiosas que bloqueavam a evolução humana. Assim, o homem

e somente ele devia ser o centro e buscar respostas que não se baseassem somente na fé. No seu conjunto, o pensamento dos iluministas era o de que o homem era naturalmente bom - era a sociedade que o corrompia com o passar do tempo - e que a felicidade comum poderia ser alcançada se a sociedade fosse justa, com direitos iguais para todos. Por tudo isso, os mesmos eram contra o mercantilismo, o absolutismo dos governantes, os privilégios da nobreza e do clero, assim como contra qualquer imposição de caráter religioso. Esse movimento influenciou a Independência dos Estados Unidos, a Revolução Francesa e até a Inconfidência Mineira, no Brasil (em 1789).

Dentre os iluministas, destaca-se John Locke (1632-1704), Charles Louis de Secondat Montesquieu (1689-1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Locke (1978) foi um dos fundadores do pensamento liberal. Para ele, o estado foi criado a partir de um acordo entre os indivíduos e sua função era proteger os direitos naturais do homem (direito à vida, liberdade e propriedade), sendo o estado, portanto, posterior à sociedade. Ele defendeu a divisão de poderes para combater a centralização do absolutismo - sendo o executivo subordinado ao legislativo e este, por ser um poder fiduciário, deveria ser subordinado à vontade popular. As ideias de Locke influenciaram, por exemplo, a Revolução Gloriosa (1685-1689), na Inglaterra - em que a burguesia inglesa saiu vitoriosa -, e o economista Adam Smith, um dos precursores do liberalismo econômico, que desvinculou o poder econômico do poder político.

Montesquieu (1979), influenciado pelo pensamento de Locke, desenvolveu, em um quadro mais amplo, sua teoria sobre a separação dos poderes (executivo, judiciário e legislativo), buscando distribuir a autoridade por meio das leis para evitar o arbítrio e a violência - o que alimentou ideias de constitucionalismo. Suas ideias tiveram grande influência sobre a Constituição dos Estados Unidos da América (1776) e, de certa forma, sobre a Constituição do Império do Brasil (1824), que instituiu quatro poderes, o legislativo, o moderador, o executivo e o judicial (BRASIL, 1824).

Para Rousseau (2007), o estado é um ser moral pelo qual o privado torna-se parte do todo, após o contrato social; no qual devem imperar o governo de todos, a igualdade e a liberdade moral. Ele criticava a desigualdade social e buscava resolvê-la pela igualdade política, sendo a lei a expressão da

vontade geral – esta, sim, soberana, não o governo, pois este apenas executa a vontade geral. Dessa forma, semelhante a Locke, o estado é posterior ao contrato e é instituído pela lei. Rousseau defendia, portanto, um estado democrático que garantisse a igualdade para todos.

Conforme Merquior (1991), o Iluminismo deixou como legado uma gama de ideias que abrangiam desde direitos humanos e governo constitucional até o liberalismo (liberdade econômica) - ideias que coincidiram com o credo liberal clássico, mas sem ser sempre politicamente liberal. O pensamento político da época, em suma, defendia um estado constitucional, com poderes definidos e limitados, e liberdade civil. O iluminismo também deixou como legado o liberalismo com o tema do progresso, teorizado pela economia clássica, que legitimou a liberdade econômica, defendendo a intervenção mínima do estado na economia, tendo Adam Smith como maior expoente. No campo político, Locke inclinou-se para o constitucionalismo, mas foi Montesquieu quem o explicou, em suas considerações sobre a distribuição da autoridade e regulação do exercício; enquanto que Rousseau assumiu uma “posição republicana, fortemente democrática em espírito”, para “prevenir o despotismo monárquico” (MERQUIOR, 1991, p. 50).

Dessa forma, percebe-se que o liberalismo foi assumindo diferentes ideologias e que o liberalismo político decorrente das ideias iluministas deu respaldo ao surgimento do liberalismo econômico.

A primeira Constituição brasileira foi resultado do processo de independência do país, mas este não foi um ato que se resumiu à proclamação de 7 de setembro de 1822; foi um processo que teve início em anos anteriores, sendo que o ano de 1808 foi tomado pela historiografia como o marco inicial desse processo (OLIVEIRA, 2008).

Muitos acontecimentos internos e externos influenciaram o processo de independência do Brasil de Portugal. Internamente, desde os primórdios da colonização, já existiam conflitos de interesses entre as classes (índios/colonos, colonos/missionários, senhor/escravo). No final do século XVIII e início do século XIX, estas oposições intensificaram-se, tanto intraclasses - agora com novos atores - como entre os interesses da colônia e da metrópole – o que gerou várias rebeliões nativistas e revoltas emancipatórias no Brasil, como, por exemplo, a Inconfidência Mineira, abortada em 1789.

Dentre as influências externas, que também geraram influências internas, podem ser citadas a Revolução Industrial inglesa (1760-1850), as Guerras Napoleônicas (1799-1815), a Revolução Liberal do Porto (1820) e as ideias liberais, fruto do Iluminismo.

Com a Revolução Industrial, inicialmente, foram alteradas tanto a técnica de produção (do tear manual para o mecânico) como a própria matéria-prima (substituição do algodão pela lã). Porém, o principal fator de influência foi a necessidade crescente de novos mercados consumidores - e o Brasil era o maior consumidor potencial na época, devido à mineração - não só pelo aumento populacional, mas também pela expansão do mercado interno brasileiro. Assim, a Inglaterra, a partir do final do século XVIII, colocou-se contra o monopólio comercial de Portugal sobre o Brasil e contra a escravidão, visando ao mercado consumidor.

O surgimento do capitalismo industrial inglês aumentou a concorrência entre as potências europeias em um momento em que as divergências entre ingleses e franceses aumentavam, bem como as divergências entre a França revolucionária e as monarquias absolutistas da Europa Continental. Essas circunstâncias geraram as chamadas Guerras Napoleônicas, que tiveram início em 1799 e estenderam-se até 1815.

O Bloqueio Continental, decretado por Napoleão, em 1806, contra o poderio da Inglaterra, também atingiu Portugal quando Bonaparte resolveu invadir as regiões costeiras da Europa, em 1807, para evitar que se pudessem contrabandear os produtos ingleses. O resultado foi que, como Portugal mantinha-se fiel à Inglaterra, a família real mudou-se para a sua colônia americana, estabelecendo nesta a sede do governo português, de onde poderia tomar as decisões políticas.

Com a Corte instalada no Rio de Janeiro, o primeiro passo importante foi a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, em 1808, e, posteriormente, o Tratado de Aliança e Comércio, em 1810, que favorecia a Inglaterra com a redução das tarifas alfandegárias para os produtos ingleses (15%) - inferior mesmo às tarifas para os produtos portugueses (16%) e para os das demais nações, que eram de 24% (OLIVEIRA, 2008).

Jessé Souza (2000) ressalta a importância da transferência da Corte para o Brasil e da abertura dos portos. Segundo o autor, D João VI criou condições para a constituição do mercado e de um

aparelho de estado racional, modernizando o país e dando possibilidades de ascensão e mobilidade social. No entanto, ele afirma que a revolução modernizadora do Brasil foi influenciada pela Europa individualista e burguesa de então, que aportou no país a partir da abertura dos portos brasileiros. O autor explica que Portugal não sofrera a influência do Iluminismo, da Reforma protestante, da Revolução Francesa ou Industrial, portanto, a influência da metrópole sobre o Brasil derivou de uma Europa pré-moderna, que pode ter facilitado a mistura de raças e de cultura, mas que não tornou o Brasil uma continuação de Portugal, pois ideias não se transportam simplesmente - como roupas.

Ainda consoante o autor supracitado, a chegada da Corte, em 1808, também deu impulso à vida social e cultural da Colônia, não só com a abertura dos portos, mas também com a criação da imprensa, das escolas de Medicina e de Belas Artes e da Academia Militar – as quais se tornaram o *locus* da efervescência das ideias e da intelectualidade brasileira. Porém, somente nos anos que antecederam a independência foi que estas ideias liberais começaram realmente a influenciar a elite brasileira – o que levou a tensões com a Coroa e à conseqüente separação da Colônia da Metrópole.

Embora Portugal não tivesse interesse em que a Colônia tivesse acesso ao conhecimento das ideias que revolucionavam a Europa, a vinda da Corte para o Brasil acabou favorecendo esse conhecimento, por exemplo, com a criação da imprensa periódica, ainda em 1808, que, conquanto inicialmente sob o controle do governo, tornou-se importante veículo de disseminação das ideias políticas em vertentes variadas: absolutismos, liberais, positivismo, etc. (MOREL, 2008).

Conforme Oliveira (2008), a presença do governo português na Colônia foi provocando significativas mudanças que caminharam para a emancipação do Brasil. Em 1815, o país foi elevado à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves, alcançando assim as mesmas prerrogativas de Portugal. Nessa época, a corte portuguesa já poderia ter voltado para a Metrópole, mormente porque Napoleão já havia sido derrotado e as guerras já haviam terminado. Ademais, Portugal estava em completa decadência e sob o domínio britânico e reclamava-se o retorno do rei. Entretanto, D. João não retornou.

Em Portugal, desde a abertura dos portos, havia

um descontentamento geral por causa do favorecimento à Inglaterra; descontentamento esse que foi intensificado quando da elevação do Brasil à categoria de Reino Unido, em 1815. Assim, no ano de 1820, surgiu um movimento liberal (a Revolução Liberal do Porto ou Revolução Vintista) - inspirado na experiência espanhola (que restaurou a Constituição de Cádiz, de 1812) -, ultimado pela burguesia, que queria que Portugal retomasse seu *status* de potência comercial, mas que, ao mesmo tempo, defendia uma monarquia constitucional, “nos moldes da Constituição espanhola” (COSTA, Emília, 1999, p. 44).

O movimento ganhou corpo e se consolidou com a adesão de Lisboa. As reivindicações principais eram: o retorno de D. João a Portugal, a volta do pacto colonial e a convocação de uma Assembléia Constituinte. Segundo Emília Costa (1999, p. 44-45), “Realizada em nome dos princípios liberais [...] a revolução assumiria, no entanto, em Portugal, um sentido antiliberal, na medida em que um de seus objetivos era destruir as concessões liberais feitas por D. João VI ao Brasil”.

Segundo Morel (2008), essas notícias chegaram ao Brasil em 1821, por volta do mês de outubro, e propagaram-se por várias províncias, principalmente através da imprensa periódica, que, em sua maioria, pregava o liberalismo e o constitucionalismo.

Na imprensa, ressalta-se aqui o pioneirismo de Hipólito José da Costa (1774-1823), editor de o “Correio Braziliense”. Este brasileiro, conforme relata Isabel Costa (2008), chegou a participar de um grupo - do qual José Bonifácio de Andrada também fez parte - que gravitava em torno de Dom Rodrigo de Sousa Coutinho, ministro da Marinha e Ultramar e presidente do Real Erário (1796-1803). O objetivo das reuniões era elaborar e difundir entre a elite intelectual uma proposta de reformas para a sobrevivência econômica e política de Portugal, cujo resultado seria a criação de um grande império luso-brasileiro. Entretanto, Hipólito viveu experiências que o afastaram da sua identificação como súdito da corte portuguesa, mudando sua trajetória ideológica e reconstruindo a sua identidade brasileira, quando entrou em contato com a democracia republicana dos Estados Unidos (país no qual viveu por dois anos fazendo pesquisas e estudos para o governo português). O mesmo também fez parte da militância da maçonaria - o que resultou em sua prisão, em 1801, e posterior

fuga, em 1804, estabelecendo-se em Londres, em 1805, quando, então, teve contato com as instituições políticas inglesas e desenvolveu sua atividade editorial.

Ao saber da transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, Hipólito da Costa deu início à edição do seu jornal destinado aos leitores do Brasil, que, até 1822, penetrou clandestinamente no país. No “Correio Braziliense”, ele fazia análises críticas de boletins e documentos oficiais e das notícias que circulavam nas gazetas europeias. Como adepto das ideias liberais de então (direitos humanos, individualismo, constitucionalismo, etc.), empenhou-se, através de seu jornal, em torná-las conhecidas, para que ocorresse a construção do Brasil como nação (COSTA, Isabel, 2008).

Hipólito da Costa e muitos outros maçons lutaram pela independência. A maçonaria teve papel importante nesse processo, dentro e fora da Colônia, desde os fins do século XVIII, pois foi através dessa organização que a política brasileira articulou-se em um movimento internacional para atingir a monarquia portuguesa, a qual era radicalmente contra esse movimento. As primeiras lojas maçônicas brasileiras surgiram ainda no século XVIII e se constituíram um importante movimento em prol da emancipação política do país, pois eram nas lojas maçônicas que se discutiam os ideais liberais e democráticos e que se combatia o absolutismo. Muitos filhos da elite brasileira que retornavam da Europa após completarem seus estudos nas universidades também ingressavam na maçonaria (PRADO JÚNIOR, 1996).

Mesmo a Coroa restringindo o conhecimento e o acesso às novas ideias que corriam mundo, Santos (1998) afirma que a elite brasileira já havia percebido que a sociedade internacional havia mudado muito, enquanto que a brasileira, apenas um pouco - pois muitas famílias que enriqueceram na época da mineração enviaram seus filhos para estudar em Portugal e estes estudantes voltavam impregnados destas novas ideias. Da mesma forma, a liderança da elite do país, há tempos, já sabia o que significava uma agenda liberal e o que precisaria ser feito para se instituir uma sociedade liberal no Brasil; no entanto, essa elite acreditava também que uma agenda liberal só seria impulsionada por um estado europeu, para manter os interesses coloniais unidos, no intuito de que não ocorressem as mesmas consequências da estratégia liberal adotada na América Latina, cujo

preço foi a fragmentação das nações na região.

Assim, tentou-se primeiro liberalizar Portugal, mas não deu certo e os portugueses foram tentando rebaixar o *status* que o Brasil adquirira quando fora elevado à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves (1815), promulgando regulamentos para a retomada do pacto colonial (SANTOS, 1998). O governo português impôs aumento das tarifas alfandegárias para as importações inglesas, num claro intuito de recuperar o monopólio comercial. A luta pela autonomia política e econômica em relação a Portugal tornou-se consenso no país e atingiu sua finalidade quando D. Pedro I proclamou a independência do Brasil, em 1822. Esse processo foi conflituoso, posto que com o retorno de D. João para Lisboa, em 1821, resultante da Revolução do Porto, D. Pedro I se transformou de regente para “Defensor Perpétuo do Brasil” e manteve a mesma burocracia de D. João (FAORO, 2000).

Conforme Lynch (2007), em 1821, a divulgação das novas ideias liberais, que em seu bojo traziam novos conceitos políticos, intensificou-se com as notícias vindas da Metrópole sobre a Revolução do Porto. Segundo Faoro (2000), essas notícias foram um “banho liberal” no país e passaram a fazer parte da cultura brasileira. Em face da possibilidade do retorno do monopólio português sobre a Colônia, a relação entre a mesma e a Metrópole foi se tornando conflituosa e formaram-se grupos defendendo diferentes interesses. No entanto, ante a ameaça de um retorno à condição de colônia, correntes heterogêneas uniram-se, momentaneamente, sob a liderança de D. Pedro I, em prol de um sistema constitucional no Brasil.

Na época, não existiam partidos propriamente ditos no Brasil, mas agrupamentos com interesses comuns. De acordo com Santos (1998), o Partido Brasileiro, basicamente composto pela elite agroexportadora, passou a defender a manutenção da liberdade econômica e da autonomia administrativa; o Partido Português, composto pelos comerciantes portugueses que se beneficiavam do monopólio, era contra e defendia o colonialismo; e os Liberais Radicais - da classe média - eram totalmente a favor da independência. No final, os Liberais Radicais e o Partido Brasileiro uniram-se em torno do mesmo objetivo: a separação política e econômica do Brasil e, logicamente, contra os que eram a favor do colonialismo. Na realidade, como afirma o autor, a independência representou apenas a autonomia

nacional, pois o liberalismo que predominou no Brasil foi eclético: no âmbito econômico, o governo deveria proteger a propriedade privada, aqui incluídos os escravos; no resto, ter-se-ia uma agenda liberal - distanciando-se, assim, do modelo liberal anteriormente idealizado, visto que os interesses da elite econômica não coincidiam totalmente com os ideais liberais.

Após a proclamação da independência, em 7 de setembro de 1822, finalmente, foi convocada uma Assembléia Constituinte com ideologia liberal, mas D. Pedro I a dissolveu e outorgou a Constituição do Império, em 1824. O consenso na elite era que o Poder Imperial era anterior à sociedade, pois fora o príncipe quem a criara, ao romper os vínculos com a Coroa (SANTOS, 1998).

Em linhas gerais, a Constituição de 1824 estabeleceu i) uma monarquia constitucional e hereditária; ii) um regime unitário (governo centralizado); iii) a união entre a igreja e o estado; iv) voto censitário (estabelecendo-se uma renda mínima para ser eleitor) e não secreto; e v) a divisão do poder em quatro, “o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e Poder Judicial” (BRASIL, 2008). Sendo que o poder moderador e o poder executivo eram centrados no imperador.

Em suma, a Constituição outorgada revelou-se muito distante das ideias liberais que foram importadas da Europa, uma vez que se adequou aos interesses da elite dominante e manteve a escravidão. Só um pouco mais tarde, por volta de 1840, a luta contra a centralização do poder e para se construir uma sociedade liberal e democrática no Brasil foi iniciada (SANTOS, 1998). Mas esse tema foge aos propósitos deste trabalho.

Ante o exposto, percebe-se que, pelo fato de o Brasil ter permanecido como colônia de Portugal até o início do século XIX, as ideias liberais do iluminismo não se desenvolverem no país da mesma forma que na Europa.

Entretanto, apesar de a Coroa tentar evitar que no Brasil se tivesse contato com a revolução que estas novas ideias estavam causando no Velho Mundo, as mesmas entraram no país por meio dos filhos da elite brasileira que estudaram na Europa e através do movimento da maçonaria. Posteriormente, no século XIX, as notícias foram sendo divulgadas pela imprensa periódica no Brasil - inicialmente, com o jornal clandestino de Hipólito da Costa, o “Correio Braziliense”, que procurou disseminar as ideias liberais que predominavam no

mundo europeu. E, de certa forma, a introdução dessas ideias também foi favorecida pela própria vinda da corte portuguesa ao Brasil, em 1808, que trouxe consigo a modernização e a civilidade.

É inegável que as ideias liberais do iluminismo tiveram importante papel no processo de independência do Brasil. Mas, constata-se, também, que as mesmas foram se transformando conforme os interesses econômicos da elite dominante no país - o liberalismo econômico e não o político foi o que predominou na época.

Não é surpresa, portanto, que o resultado da proclamação da independência tenha se resumido apenas à autonomia política e econômica da Colônia em relação à Metrópole, pois, diferentemente do liberalismo inicialmente idealizado, a liberdade no Brasil concretizou-se apenas na garantia dos direitos individuais e políticos e não na distribuição do poder entre os cidadãos. Ao revés, estabeleceu-se uma monarquia constitucional e hereditária, centralizada no imperador, e contrariando-se as ideias iluministas de que o estado é posterior à sociedade - visto que o entendimento, na época, era o de que D. Pedro criara a sociedade. O princípio da igualdade entre todos foi ferido pela manutenção da desigualdade e da escravidão e pelo voto censitário. Também a racionalidade teve o mesmo destino, posto que a igreja continuou ligada ao estado.

Entretanto, não se pode olvidar que, após a independência - embora só de fachada -, o liberalismo político ganhou força na sua luta pela descentralização do poder, dentre outros, e que, ainda no século XIX, resultou na proclamação da República e na abolição da escravatura ●

#### Referências

- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. **Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 7. ed., rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 1999.
- COSTA, Isabel Idelzuite Lustosa. **Hipólito da Costa e o Brasil**. Disponível em: <[http://www.casarui Barbosa.gov.br/Dados/DOC/faperj/Hipolito\\_da\\_Costa\\_Brasil.pdf](http://www.casarui Barbosa.gov.br/Dados/DOC/faperj/Hipolito_da_Costa_Brasil.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2008.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. v. 1. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

LYNCH, Christian Edward Cyril. O conceito de liberalismo no Brasil (1750-1859). **Araucária**, primer semestre, año/vol. 9, n. 17. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2007, p. 212-234. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/282/28291718.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. Tradução Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la. **Do Espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

MOREL, Marco. A imprensa periódica no século XIX. **Rede da memória virtual brasileira**. Biblioteca Nacional Virtual. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/redememoria/periodiccoxix.html>>. Acesso em: 17 jul. 2008. Não paginado.

OLIVEIRA, Hilton Meliande de. A independência do Brasil. **Rede da memória virtual brasileira**. Biblioteca Nacional Virtual. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/redememoria/indbras.html>>. Acesso em: 13 jul. 2008.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1996 (24. reimpressão).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretção do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000.

\* **Versão modificada do paper "A introdução das idéias liberais no Brasil colonial no início do século XIX" apresentado como requisito parcial para conclusão da disciplina Formação Social e Política do Brasil, ministrada pelo prof. Dr. Cleber de Deus P. da Silva, do Mestrado Acadêmico em Ciência Política/UFPI.**

\*\* **Graduada em Ciências Econômicas/UFPI e mestranda em Ciência Política pela mesma instituição.**

# ESTADO LIBERAL E INTERVENÇÃO ECONÔMICA\* por Márcio Braz\*\*

## 1 Introdução

O que se pretende neste artigo é demonstrar que as funções do Estado Liberal evoluíram de acordo com a evolução da economia capitalista, no sentido de expandir a sua área de atuação no campo econômico, e que, ao romper com esta tendência, o neoliberalismo torna insustentável no longo prazo o modelo de Estado que preconiza.

Para isso, iniciamos com uma tentativa de apresentar a falácia da discussão sobre intervenção ou não do Estado na economia. Em seguida, discute-se o conceito de Estado Liberal e seus princípios, para mostrar que enquadrar o pensamento de Keynes - que fundamenta o Estado Social - como liberal, não agride os princípios de um nem de outro, ou seja, nem do Estado Liberal nem do "Estado Social".

Em continuação, a proposta é fazer uma revisão sobre o posicionamento de dois dos principais pensadores considerados consensualmente como liberais - Adam Smith e John Stuart Mill - tentando situá-los na realidade econômica sobre a qual escreveram, para evidenciar a tendência afirmada acima.

Embora a revisão seja superficial, abordamos os

pontos necessários e suficientes aos objetivos propostos. Desde já, deve ser observado que os autores foram escolhidos por terem dissertado sobre o assunto em momentos marcantes de transformações da economia capitalista.

Por fim, são apresentadas as linhas gerais dos modelos de Estado propostos pelas doutrinas keynesiana e neoliberal, para mostrar a ruptura deste último com a tendência verificada e o conseqüente fracasso de seu modelo de Estado em sua tarefa primordial, que é a de promover o crescimento econômico e a justiça social.

## 2 Intervencionismo versus não

### Intervencionismo: uma discussão falaciosa

Surgindo da necessidade de mediar conflitos decorrentes da vida do homem em sociedade, o Estado foi se transformando em compasso com as mudanças pelas quais passou a sociedade numa relação dialética, já que, se por um lado foi influenciado por tais transformações, por outro, as influenciou.

O objetivo primordial do Estado é proporcionar o maior nível de bem-estar possível à sociedade. Como o bem-estar social é determinado

principalmente pelo conjunto de bens materiais colocados à disposição da sociedade, em qualquer situação, o seu objetivo principal é o desenvolvimento econômico; e a maneira de se relacionar com a economia será determinada pelo estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Mesmo que a análise marxista aponte como principal objetivo a defesa do interesse das classes dominantes, o crescimento econômico impõe-se como meta a ser perseguida.

Assim, o Estado não é uma instituição abstrata, completamente alheia à vida real e material dos indivíduos.

Ele influencia as condições de produção destes bens materiais, ao mesmo momento em que é influenciado pela correlação de forças políticas que atuam na sociedade, a partir da importância política que cada segmento social conquista ao longo do desenvolvimento econômico. Quando, por algum motivo, sua forma de atuação se afasta dessa lógica, ela é substituída.

É por isso que não vamos encontrar um modelo comum de atuação do Estado em países com realidades econômicas diferentes.

Da mesma forma e pelas mesmas causas não devemos esperar também que o Estado seja neutro em sua ação. Suas formas de atuação são determinadas por circunstâncias históricas e, embora tenham uma ordem natural de evolução, vão ser determinadas pelas realidades de cada circunstância.

Conforme Negreiros (2003, p. 4), “Se a intervenção estatal é um fato universalmente confirmado, os motivos e as modalidades da mesma são muito diferentes, dependendo das demandas objetivas e dos interesses sociais que predominam em cada momento e país”.

Portanto, toda e qualquer forma de Estado se fundamenta em um determinado ordenamento político, social e econômico que dirige uma sociedade dentro de determinado contexto histórico.

Assim, ao se concretizar nas instituições e nas políticas públicas em um regime democrático, incorpora também os conflitos entre as forças que exercem o poder, justificando a afirmação do Professor Valeriano<sup>1</sup>: “O Estado em certos momentos é um ator; em outros, é a própria arena”.

Não é, portanto, uma figura abstrata; ele se concretiza nas instituições públicas, nas políticas públicas e nos instrumentos de intervenção adequados a cada política priorizada. A sua

atuação sempre tem o sentido de transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social (IANNI, 1977).

Todas as correntes de pensamento reconhecem a necessidade de intervenção nas áreas jurídica, social e econômica. Mesmo os liberais mais radicais reservam ao Estado papéis fundamentais no campo econômico, como, por exemplo, no mercado de títulos, no mercado monetário e no mercado cambial. O que se apregoa realmente é a retirada da ação do Estado do mercado interno de bens e serviços e do mercado de trabalho.

Por isso, entendemos que a discussão sobre o Estado intervir ou não na economia é falsa. O que se discute, na verdade, é qual a forma e o grau de intervenção estatal adequados.

Por mais ampla que seja a discussão sobre as relações do Estado com a economia, a política e a sociedade, o tema continua a estimular os investigadores acadêmicos.

### 3 Conceito e Objetivos do Estado Liberal

Referências ao que mais tarde vai constituir a doutrina liberal podem ser encontradas desde a Grécia Antiga. É muito difícil, portanto, estabelecer uma data precisa para o seu surgimento. Como o objetivo que temos neste trabalho é analisar os paradigmas da elaboração de políticas de intervenção estatal que se estabeleceram ao longo da existência do Estado Liberal, necessariamente devemos tomar como ponto de partida o período consensualmente aceito como nascimento do capitalismo.

O capitalismo surgiu como alternativa ao mercantilismo, com duas fortes bases de sustentação teórica: liberalismo político e liberalismo econômico. Ambas, marcadas pelos conceitos de liberdade e individualismo.

Como o individualismo considera o indivíduo i) como sendo capaz de tomar sempre as decisões mais acertadas para si e para o conjunto da sociedade e ii) como sendo também o único ator relevante na vida social e econômica, o liberalismo, ao assumir estes princípios, defende que o indivíduo aja política e economicamente racionalmente e totalmente livre de interferências.

O Estado Liberal deve, portanto, no campo da economia, abrir mão do monopólio econômico em função da livre-iniciativa e da livre-concorrência, e, no campo político, embora preserve a exclusividade do uso legítimo da força, deve exercer este poder com limites impostos pelo reconhecimento de um

conjunto bastante amplo de direitos individuais.

Vista como elemento necessário e natural ao pleno exercício dos conceitos de liberdade e individualismo, a propriedade privada constitui o terceiro princípio e característica que, junto aos dois primeiros, vão integrar, a partir daí, qualquer conceito elaborado sobre o Estado Liberal.

Defini-lo desta forma - tomando como base seus princípios e não seus objetivos - permite chegar ao consenso de que o Estado Liberal é aquele que tem as seguintes três características:

- Defesa da propriedade privada;
- Defesa do liberalismo econômico; e
- Defesa do individualismo econômico.

Observe-se que a referência a liberalismo e individualismo econômicos tem por objetivo evidenciar que, neste aspecto, o econômico e o político podem não acontecer simultaneamente. Um governo pode ser altamente centralizado - politicamente - e, ao mesmo tempo, ser liberal - do ponto de vista econômico.

Definir o Estado Liberal quanto a seus objetivos é problemático para o presente trabalho, já que teríamos que opor a visão dos marxistas - para os quais o objetivo do Estado é a defesa dos interesses das classes dominantes - à visão dos próprios liberais, que consideram a ação estatal como uma busca pelo melhor nível possível de bem-estar para a sociedade.

Dessa forma, acreditamos que os objetivos da ação estatal não são adequados para a conceituação do Estado, já que são permanentemente mutáveis, uma vez que se transformaram em função da evolução da base material da economia, como também em função de conflitos interiores às classes e subclasses que exercem o poder e tornam real o aparelho estatal.

Como dito no item anterior, o Estado não é uma instituição abstrata, completamente alheia à vida dos indivíduos. Ele se concretiza em seu aparato institucional e seus objetivos são perseguidos por políticas sociais e econômicas que influenciam diretamente a dinâmica da sociedade.

Tais políticas, em suas fases de elaboração e execução, são fortemente influenciadas pelos dirigentes estatais, que, por sua vez, são condicionados por sua formação ideológica ou mesmo por interesses circunstanciais (como, por exemplo, a necessidade de apoio de algum segmento para o enfrentamento político que permite a manutenção do poder). Estes fatores,

facilmente observáveis, evidenciam que, numa investigação isenta, ninguém deve esperar neutralidade na ação estatal.

Considerando que é impossível estabelecer um parâmetro claro e preciso, a partir do qual seja definido o predomínio de um dos três princípios que norteiam o liberalismo, admite-se aqui, neste trabalho, que, até todos sejam suprimidos, o liberalismo subsiste e está presente no Estado Liberal clássico, no Estado Keynesiano e no Estado Neoliberal.

#### **4 O Surgimento do Liberalismo: a revolução de Smith**

Por se opor de forma radical ao modelo de intervenção econômica vigente no mercantilismo, o capitalismo nasceu revestido de caráter revolucionário. Sua base de sustentação teórica marcou também o período de nascimento das Ciências Econômicas modernas, já que, pela primeira vez, os princípios de economia política foram tratados em conjunto e de forma sistematizada em uma mesma obra: "A riqueza das nações", de Adam Smith (1983).

Nesta obra, Smith analisa com profundidade os princípios de economia política que norteavam o mercantilismo e os critica severamente. O sistema proposto por Smith não pode ser compreendido fora desta análise.

O mercantilismo tinha como elemento central a visão de que a riqueza era representada pela quantidade de metais preciosos em poder da nação. Desta visão, decorriam as políticas econômicas, em consequência, fortemente intervencionistas e caracterizadas principalmente por:

- ✓ Restringir as importações, com exceção de produtos que pudessem ser beneficiados internamente e reexportados;
- ✓ Estimular as exportações, principalmente de produtos com maior valor agregado; e
- ✓ Limitar a transferência para outras nações de mão de obra qualificada para o trabalho manufatureiro.

Em contraposição a esse sistema, Smith (1983) propõe um outro, definido por ele como de "liberdade natural". O seu ponto de partida foi negar a quantidade de metais preciosos como medida da riqueza. Para ele, a riqueza devia ser medida como a quantidade de bens e serviços colocados à disposição da sociedade; e a origem do valor das



mercadorias estaria no trabalho humano.

Considerou também que o setor com maior possibilidade de geração de lucro (objetivo natural da ação econômica do homem) era a agricultura e que, naturalmente, os recursos se dirigiriam para esse setor até que nele se esgotassem as oportunidades.

A ordem “natural”, que proporcionaria maior opulência, seria, então, destinar os recursos para a agricultura; em seguida (com o esgotamento das oportunidades agrícolas), para a manufatura; depois, para o comércio interno; e, em último lugar, para o comércio externo.

A política protecionista, fundamentada na perspectiva de que a riqueza seria medida pela quantidade de metais preciosos, e não de bens materiais colocados à disposição da sociedade, invertia a ordem natural e por isso precisava ser removida.

Assim, Smith (1983) baseava sua proposta na liberdade de agir economicamente do indivíduo, que, perseguindo o melhor para si, contribuiria para que se alcançasse o melhor para a sociedade. Esta é a pedra fundamental do liberalismo econômico, já que, desta forma, não haveria necessidade de intervenção do governo na economia.

A respeito da intervenção, diz Smith (1983, p. 147):

*[...] ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligível ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais um indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, [...].*

Na verdade, Smith se colocou contra a forma de intervenção vigente no mercantilismo. Considerava a intervenção que visava garantir saldos na balança comercial como prejudicial ao crescimento econômico<sup>2</sup>.

O primeiro dever enunciado acima é bastante claro ao determinar a defesa nacional como função do Estado; por isso, dispensa discussão.

O segundo e o terceiro precisam ser considerados em sua contextualização histórica.

O dever de proteger cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de seus semelhantes deve considerar que a natureza destas ameaças variam ao longo do tempo e das circunstâncias.

Não permitir que um trabalhador que exerce uma atividade necessária socialmente se aproprie de parte da riqueza social necessária à sua sobrevivência em condições dignas é certamente uma injustiça - de causa econômica, mas é. Assim, defender que o Estado intervenha para garantir que isto não ocorra não é de forma alguma violentar os princípios defendidos por Smith.

Circunstancial também é a necessidade de instituições públicas, independentemente de sua natureza, se social ou econômica, cujas criação e manutenção não são do interesse de um “indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos”. Pode-se observar facilmente que essas obras e instituições são tão mais complexas quanto mais complexa é a própria sociedade e suas relações econômicas.

## 5 John Stuart Mill

Stuart Mill escreveu o seu livro “Princípios de economia política” (1848) em período imediatamente anterior à Revolução Industrial que ocorreu no século XIX. As transformações ocorridas levaram o capitalismo de sua forma concorrencial ao monopólio e ao imperialismo, acentuando as diferenças entre os países de economias mais desenvolvidas e aqueles de economia mais atrasadas.

Considera, em seus estudos, as realidades distintas das sociedades *civilizadas* e *atrasadas*, e, ao discutir as funções do governo em “O Governo Representativo”, afirma que “as funções apropriadas de um governo não são algo fixo, mas diferentes nos diferentes estados da sociedade; muito mais abrangentes em um estado retrógrado do que em um avançado” (MILL, [200?], p. 27). Ainda no mesmo livro, encontramos a definição do que seria para ele o melhor governo: “o melhor governo para um povo é aquele que tende a lhe proporcionar o que está faltando para o seu progresso ou aquele que possa evitar um progresso pouco satisfatório ou desequilibrado” (p. 44).

Mill (1983, p. 284) diferencia as funções do governo em “necessárias” e “opcionais”, e evidencia que:

*[...] com o termo opcional não se quer dizer que possa ser questão indiferente, ou de escolha arbitrária, se o governo deve ou não assumir as funções em pauta; quer-se apenas dizer que a conveniência de o governo exerce-las não equivale a uma necessidade, sendo um assunto sobre o qual existe ou pode existir diversidade de opinião.*

Portanto, Mill (1983, p. 396) não assume o *laissez-faire* como uma prática geral, e sim como um princípio que deve ser aplicado em um “território reservado”, que preserve a liberdade e a dignidade humana, “o que resta determinar é onde se deve colocar o limite, ou seja, quão grande é o âmbito da vida humana que esse território deve abraçar”.

Sua posição fica mais clara ainda quando afirma que:

*Quando um governo oferece meios para atingir determinado objetivo, deixando aos indivíduos liberdade para utilizarem meios diferentes que na opinião deles são preferíveis, não se infringe a liberdade, não existe nenhuma restrição penosa ou degradante (MILL, 1983, p. 397).*

Percebe-se que não existe, portanto, restrição alguma de Mill à intervenção do Estado na economia, desde que respeitados os princípios de liberdade e a dignidade humana. Entendemos mesmo que, ao contrário, notadamente na citação acima que trata do melhor governo para o povo, está implícita nos textos de Mill a necessidade de uma ação planejada do Estado.

## **6 Consenso Keynesiano e Consenso de Washington**

Ao analisar a crise de 1929, Keynes constatou que, em momentos de crise na economia, o mercado é incapaz de levar a produção ao ponto de pleno emprego dos fatores produtivos. O Estado deve intervir, portanto, para aumentar o nível da demanda agregada através da administração de variáveis macroeconômicas, como emprego e investimento.

Dessa forma, sua visão legitima a ação planejada do Estado no sentido de conter a tendência do capitalismo a crises cíclicas decorrentes de efeitos externos indesejáveis (falhas de mercado) e de impasses políticos causados por confronto de interesses das diversas classes sociais.

Aplicadas na recuperação econômica pós-crise de 1929, as ideias de Keynes se consolidaram na década de 1940 e fundamentaram as orientações emanadas dos Acordos de *Bretton Woods*, levando o mundo capitalista a um período de crescimento econômico jamais visto, que durou até o início dos anos 70 do século passado.

Tal conferência, conforme Ferreira (2007, p. 30-31), teve:

*[...] o fim de criar “uma ordem econômica no pós-guerra, liberal e internacionalista” (MOFFITT, 1984, p. 13) e promover a paz, discutindo medidas econômicas para a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais. A Grã-Bretanha foi representada por John Maynard Keynes (presidente da mesa) e os Estados Unidos por Harry Dexter White (interlocutor de Keynes), que apresentaram suas propostas.*

*Segundo Maia (2004), a proposta de Keynes objetivava criar um sistema que assegurasse a liquidez internacional, criando-se uma espécie de banco central internacional (o International Clearing Union) para ser depositário das reservas dos países, as quais seriam convertidas compulsoriamente numa nova moeda (o Bancor). White propunha auxílio à reconstrução das economias arrasadas pela guerra, a volta do padrão-ouro, paridades monetárias estáveis e o fim dos controles cambiais – através da criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), hoje Grupo Banco Mundial, e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Venceu a proposta de White.*

*Os Estados Unidos da América (EUA) assumiram o “papel de potência hegemônica” (MOFFITT, 1984, p. 15), mas encontraram dificuldades, junto aos banqueiros de Nova Iorque, para ratificar os acordos de Bretton Woods. O Tesouro americano teve que fazer acordos para obter apoio dos banqueiros. Estes, enfraquecidos econômica e politicamente devido à depressão, acabaram cedendo.*

Deve-se observar que Keynes (1992) defendia explicitamente a intervenção estatal, o que não aconteceu com os economistas que o precederam (talvez por não terem testemunhado crises da magnitude da de 1929 e nem crises de superprodução), mas, por outro lado, Keynes não se colocou contra os princípios de liberdade, individualismo e propriedade privada, característicos do liberalismo.

O declínio da doutrina keynesiana foi determinado pela crise econômica que assolou o mundo a partir da década de 1970.

Na tentativa de superá-la, alguns países (notadamente Inglaterra, com Thatcher; EUA, com Reagan; e Alemanha, com Helmut Kohl) buscaram socorro em economistas que se inspiravam nas ideias de Hayek - economista austríaco (falecido em 1992) que, numa oposição ferrenha a Keynes, pregava a retomada radical dos princípios liberais, principalmente com a retirada do Estado dos assuntos econômicos.

Em 1989, a situação dos países em desenvolvimento foi discutida em seminário realizado em Washington D. C., nos Estados Unidos, que contou com a participação de economistas ligados às instituições financeiras internacionais. As conclusões do debate foram sintetizadas por John Williamson no documento "O Consenso de Washington", e se transformaram na política oficial destas instituições para aqueles países.

Em geral os princípios contidos naquele documento, que se fundamentava nas ideias dos seguidores de Hayeck, são:

- ✓ Desmonte do aparelho estatal que havia dado suporte ao Estado keynesiano (privatizações, etc.);
- ✓ Livre-trânsito de mercadorias entre as economias nacionais;
- ✓ Desoneração do mercado de trabalho;
- ✓ Política fiscal que assegurasse *superá vits* nas contas públicas; e
- ✓ Implantação do Estado Mínimo (atuando exclusivamente em suas funções clássicas).

Foram essas as ideias centrais que, sob a designação de neoliberalismo, nortearam a condução da economia mundial no final de século passado e começo do atual; e que dá sinais de esgotamento atualmente.

Se, por um lado, estabilizaram a economia dos países desenvolvidos e possibilitaram o surgimento de novas economias emergentes, por outro, tais ideias caracterizaram-se por marcas profundas de injustiça social.

## 7 Conclusão

Ao pregar o completo afastamento do Estado da economia, o neoliberalismo incorre no erro de resgatar de forma radical e equivocada os princípios liberais da liberdade e da economia de mercado num contexto completamente diferente daquele em que foram elaborados. Mais ainda: querendo aplicá-

-los com uma intensidade nunca antes observada.

A complexidade cada vez maior na divisão do trabalho exige maior intervenção do Estado para garantir uma distribuição socialmente justa da riqueza gerada. Não proceder desta forma é tornar o modelo econômico insustentável socialmente.

Observe-se que a implementação do neoliberalismo, com suas concepções de Estado Mínimo, etc., em países em desenvolvimento, agride fortemente as ideias de Mill.

Pior que, além de não ter resultado na redução do tamanho do Estado, transferiu para o mercado o processo de tomada de decisões sobre assuntos pertinentes à produção de bens e serviços consumidos internamente e à apropriação da riqueza gerada no sistema econômico, mas exigiu uma presença maior na área social e no assistencialismo.

O que existe, portanto, verdadeiramente, é uma mudança de enfoque na atuação do Estado. Pior ainda é que essa mudança seja compatível com os interesses de grupos que, no interesse da sobrevivência política, não hesitam em subordinar o desenvolvimento econômico ao assistencialismo.

Algumas atividades estatais são, a partir do neoliberalismo, desempenhadas por instituições ligadas ao Terceiro Setor, o dos serviços, que funcionam quase sempre financiadas por recursos públicos. Em essência, presenciamos, então, um verdadeiro processo de terceirização, que evidencia a omissão do Estado frente a problemas que exigem a implementação de políticas públicas para sua solução.

Deve-se observar, por fim, que a omissão do Estado, ao permitir este processo de terceirização, camufla um fenômeno relevante: as ações são executadas por instituições que não são referendadas pela sociedade e que, em grande parte, estão sob direção de não nacionais, numa clara agressão aos princípios mais rudimentares da democracia representativa ●

## Notas

<sup>1</sup> Doutor Valeriano Mendes Ferreira da Costa, então professor do Mestrado em Ciências Políticas da UFPI e professor do Doutorado em Ciências Políticas da UNICAMP.

<sup>2</sup> Smith (1983) descreve como os instrumentos de política econômica adotados eram prejudiciais ao crescimento econômico nos capítulos I, II e III do Livro Quarto de "Riqueza das Nações".

**Bibliografia**

FERREIRA, Zilneide O. **O desemprego no setor bancário brasileiro nos anos 90**. 2007. 88 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2007.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.

MARTINEZ, Vinício C. Estado Liberal. **Jus Navigandi**, dez.2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9335&p=1>>. Acesso em: 05 maio 2009.

MATTOS, Laura Valadão de. As Razões do Laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, v. 27, n.1. São Paulo, jan./mar. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010131572007000100006&lng=enem&nrm=iso&tng=enem](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572007000100006&lng=enem&nrm=iso&tng=enem)>. Acesso em: 05 maio 2009.

\_\_\_\_\_. A posição de J. S. Mill em relação ao Estado: os casos das sociedades 'civilizadas' e das sociedades 'atrasadas'. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 135-155, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a06v17n1.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2009

MILL, John Stuart [1848]. **Princípios de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. II.

\_\_\_\_\_. [1861]. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, [200?].

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa. **Primeira Versão**, Campinas, v.73. nov. 1997.

NEGREIROS, Davys Sleman de. Estado e Economia: uma falsa oposição. **Revista Informe GEPEC**, a.7, n. 2, p. 1-10, jul. 2003. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/292/210>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do Estado Liberal ao Neoliberal. **Interface**, Natal, v. 1, n. 1. Jan/jun 2004. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufrn.br/interface/1-1/artigos1%20Do%20Estado%20Liberal%20para%20o%20Neoliberal.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

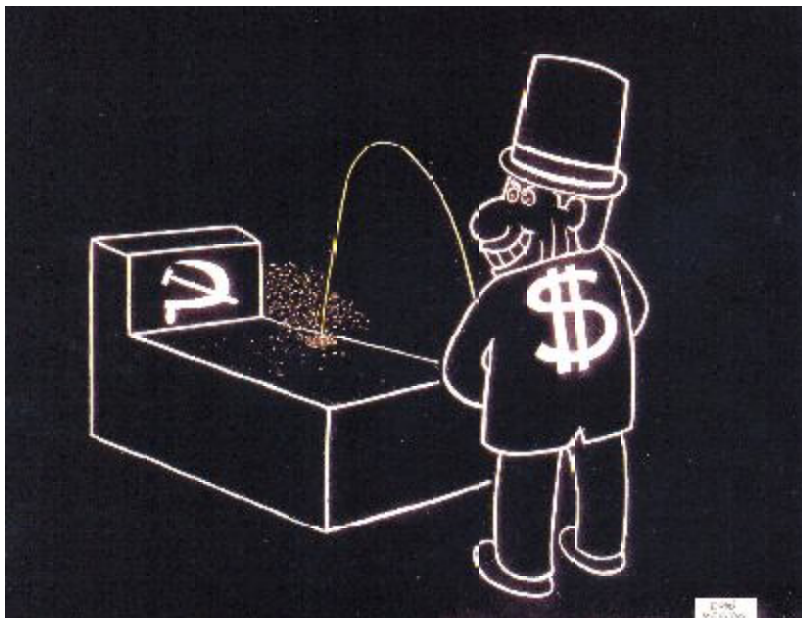
SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. I e II. (Coleção Os Pensadores).

\* **Versão original de: BRAZ, Marcio. Texto de Discussão, Teresina, n.º 18, nov/2009, Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí. ISSN 1678-1988, adaptada ao padrão do "Informe Econômico".**

\*\* **Economista e Professor da FACEMA e do CESTI. Mestrando de Ciência Política/UFPI. Agradeço as críticas e sugestões da economista Zilneide Ferreira, isentando-a das falhas que esse texto possa ter.**

**20 anos da queda do muro de Berlim**

"O muro de Berlim cai em 1989, e no ano seguinte a URSS, carcomida, se esfacela após sete décadas de regime comunista (e de Nomenklatura). O Capitalismo Selvagem decreta o fim da História (com a vitória dele, claro) e instaura a Nova Ordem Mundial: consumidores pra cá, escória pra lá. Quem manda é o Mercado!"



Texto e charge de Dodó Macedo, extraídos do seu livro "A terra não é toda azul", lançado em 2006. Dodó - contista, cronista, cartunista e chargista - é piauiense.

# BREVES NOTAS SOBRE O DEBATE TEÓRICO CONTEMPORÂNEO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

por Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos\*

## 1 Introdução

Desde o surgimento da disciplina acadêmica "Relações Internacionais", em 1919, na cátedra Woodrow Wilson, na Universidade de Gales, em Aberystwyth, ganha crescentemente em importância um problema na sua teorização: qual o objeto específico das Relações Internacionais?

Por outras palavras, se outras disciplinas ou áreas do conhecimento - como o Direito, que tem como objeto as leis; a Matemática, que tem como foco os números; e a Física, que se concentra sobre os fenômenos da natureza - têm sua identidade específica, qual seria a concentração temática daquela disciplina que se ocuparia de toda a massa de fenômenos registrados no além-fronteiras? Estaria no Direito Internacional, na Economia Internacional, na diplomacia ou mesmo em outra ênfase?

Meu objetivo no presente texto é esboçar uma brevíssima reflexão sobre parte desse debate, apresentando algumas formulações relevantes sem, com isso, ter a pretensão de esgotá-lo ou resumí-lo de modo adequado. Meu foco seguirá o problema enunciado acima, percorrendo algumas formulações clássicas e contemporâneas.

Discuto alguns autores importantes em diferentes contextos de debates teóricos, a saber: Hans Morgenthau, Raymond Aron, Kenneth Waltz e Antonio Gramsci. Busco também explorar brevemente algumas formulações derivadas do último autor mencionado e esboço pontos críticos a respeito de todas essas perspectivas, ao final.

A hipótese central em torno da qual farei esboços críticos aponta para a impossibilidade, numa perspectiva estrita, rigorosa, de apontar para uma especificidade de objeto de estudo das Relações Internacionais. O plano internacional remete necessariamente aos conflitos no interior dos estados. Vejamos como é possível compreender tais pontos.

## 2 Uma relação entre as formulações de Hobbes, Morgenthau e Aron.

Um ponto fundamental para a compreensão dos autores que abordo nesta seção é uma formulação específica do filósofo inglês Thomas Hobbes (1588-1679), que logrou forte influência na teorização recente em Relações Internacionais.

Segundo o filósofo de Malmesbury, a origem do estado é explicada a partir de um argumento teórico que considera o homem em uma condição atomizada, isolada. O assim chamado estado natural da humanidade é uma condição de extrema competição de homens inicialmente isolados e dotados de uma natureza antissocial e egoísta que os levam a uma guerra de todos contra todos. O próprio Hobbes chama a atenção para o caráter teórico de tal formulação, jamais registrada na história. Para ele, situações apenas semelhantes a essa poderiam ser encontradas em algumas tribos selvagens do continente americano. A existência do estado em sua condição de soberania e pleno poder sobre os indivíduos, proporcionando segurança e proteção a todos, evita que tal condição belicosa se concretize.

Entretanto, ressalva a existência de situação bastante semelhante à guerra de todos contra todos no além-fronteiras. Afinal, a condição pela qual, num lapso de tempo, impõe-se a inveja, a desconfiança, já é uma situação de guerra. Portanto, a guerra não depende da manifestação da violência e, sim, da possibilidade, risco ou ameaça de ocorrência do uso da força. Ela pode não se concretizar no interior das fronteiras de um estado, em face desse poder maior que coibe coercitiva e racionalmente as ambições competitivas dos indivíduos. Mas tal poder equivalente ao estado que inibe as ações individuais não existe no plano internacional. Não há um poder superior aos estados, dos que funcione como uma polícia mundial. E há o agravante de uma situação de guerra entre esses estados, ainda que isso se refira somente ao risco, possibilidade ou ameaça

da manifestação da violência. Afinal, os estados vigiam as suas fronteiras, armam-se e espionam-se uns aos outros. O raciocínio hobbesiano aplica a ótica competitiva e interesseira dos indivíduos aos estados, transpondo o raciocínio teórico de que sem um poder superior aos homens há uma situação de guerra que não passa necessariamente pela violência nas relações interestatais (HOBBS, 1979, p. 78-81). Esse quadro é fundamental para caracterizar uma vertente teórica nas Relações Internacionais que possui influências e parentescos intelectuais com as formulações hobbesianas conhecidas como “realismo”.

Aproveitando o ensejo do tema do realismo, há forte parentesco intelectual e influência da perspectiva hobbesiana sobre a formulação de Hans Morgenthau (1904-1980), professor germano-americano da Universidade de Chicago, que data da década de 40, do século XX. A abordagem do autor em tela remete à centralidade do que ele chama “realismo político” para a compreensão teórica das Relações Internacionais. Nessa caracterização do realismo político, assumem especial relevo as ideias de poder e interesse. Não há clara distinção se elas funcionam exatamente como fim ou como meio nas ações políticas entre os estados. Ecoando as formulações hobbesianas, Morgenthau enuncia em seu segundo princípio do realismo político que a principal sinalização que situa o realismo político na paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder (MORGENTHAU, 2003, p. 6). No construto teórico de Morgenthau, os estados assumem maior relevo na compreensão das relações internacionais. Assim, os aspectos internos do conflito político no interior de suas fronteiras ficam relegados a um segundo plano.

Uma perspectiva de crítica a Morgenthau foi elaborada em fins dos anos 60, do século passado, por Raymond Aron (1905-1983), jornalista e professor francês. Para ele, não se pode abordar teoricamente a especificidade teórica das relações internacionais a partir das ideias de poder e de interesse. Não somente são conceitos de grande amplitude e vagos, como podem ser perfeitamente pertinentes a outras áreas do conhecimento. Uma ampla gama de áreas de conhecimento pode perfeitamente tratar de poder e interesse sem que isso remeta necessariamente às Relações Internacionais. Conforme Aron, tal especificidade é proporcionada pela constatação ao longo de alguns séculos de que não há o monopólio legítimo da

violência nas relações interestatais. Trata-se de uma retomada da ideia hobbesiana de que não há um ente superior ao estado no plano internacional para coibir a violência e a competição entre todas as unidades políticas. Essa constatação é um ponto suficiente para caracterizar algo semelhante a uma guerra de todos contra todos, ainda que a violência não seja uma manifestação constante (ARON, 1985, p. 380).

Assim, a despeito de certo dissenso com Morgenthau, Aron reafirma o foco nos estados para a compreensão dos pontos fundamentais das Relações Internacionais. Contudo, não abre mão de aspectos da política interna dos estados para caracterizar historicamente os diferentes conjuntos de estados que se relacionam politicamente, o que ele chama de sistemas internacionais. Assim, os estados relevantes de um sistema internacional teriam sua política externa explicada em termos de sua visão da política, seu regime político, sua organização econômica, sua posição geográfica, ideologia, dentre outros. Destarte, quanto maior a semelhança envolvendo tais aspectos dos diferentes estados, maior a previsibilidade do sistema internacional e menor a sua propensão ao conflito. São os sistemas homogêneos. Por oposição, os sistemas heterogêneos possuem tais aspectos divergentes entre si, tornando-se mais propensos a conflitos (ARON, 1986, p. 153-165).

Passemos ao exame de uma formulação que data dos finais dos anos 1970, que logrou grande repercussão para o debate teórico mais recente: o “neo-realismo” de Kenneth Waltz (1924-).

### **3 Waltz e seu parentesco intelectual com o realismo**

O rótulo “neo-realista” atribuído ao professor da Universidade de Colúmbia deve-se à retomada de várias premissas do realismo: a grande importância do estado na arena internacional, a inexistência de um ente superior ao estado nessa mesma arena. Contudo, a ênfase de Waltz recai sobre o sistema de estados, a estrutura que abriga tais unidades políticas.

Nas abordagens realistas arroladas, as ações do sistema do conjunto dos estados tomados individualmente explicam fundamentalmente o ambiente internacional. Não há ênfase na estrutura, no sistema de estados. Na perspectiva waltziana, o que molda o comportamento dos estados é justamente esse sistema de estados. Desse modo, as relações nesse âmbito constituem o caráter

específico da disciplina das Relações Internacionais. Portanto, persiste a ideia de que são irrelevantes os conflitos internos dos estados para a explicação do temário internacional (WALTZ, 1979, p. 38-78).

O construto teórico referido gerou toda uma série de críticas e novas formulações teóricas. Uma delas se relaciona às contribuições derivadas das formulações do comunista italiano Antonio Gramsci sobre o temário internacional. É o que explorarei em seguida.

#### **4 Gramsci, a hegemonia e um brevíssimo exame crítico**

Foi possível verificar acima que, ao se buscar uma especificidade da disciplina acadêmica das Relações Internacionais, não se pode prescindir de raciocínios que tangenciam a política interna dos estados.

No que foi tratado sobre Morgenthau, retoma-se noções - poder e interesse - que se aplicam tanto à política interna quanto à política internacional.

A avaliação quanto à homogeneidade e heterogeneidade do conjunto dos estados no sistema internacional por Aron remete necessariamente à consideração de aspectos internos da política dessas mesmas unidades políticas.

Pode-se, contudo, objetar. Afinal, o raciocínio sobre uma situação de guerra na arena internacional por não existir um ente superior aos estados não seria a garantia de um enfoque voltado especificamente ao temário do além-fronteiras? Não seria esse o caso e do enfoque de Morgenthau, Aron e Waltz?

Entendo que não. O raciocínio em questão retoma um conflito político fundamental, focado em indivíduos tomados isolada e abstratamente. Parte-se, portanto, de um ponto também aplicável a indivíduos que poderiam estar em conflito dentro de um estado. Mesmo que se objete que se trata de situação teórica, pode-se sustentar algumas semelhanças de conflitos da guerra de todos contra todos no interior de alguns estados. O próprio Hobbes sustenta a semelhança dessa perspectiva em algumas tribos indígenas norte-americanas. Não há um completo vazio de poder na realidade concreta que autorize o raciocínio de um homem ambicioso e sem limites em guerra contra todos os seus semelhantes. A busca ambiciosa por interesse e objetivos dos indivíduos é ponto aplicável aos conflitos internos e externos no que

se refere aos estados. Mesmo que se faça a ressalva da inexistência do monopólio legítimo da violência ou de um ente coercitivo acima dos estados, o elemento central do conflito individualista se faz presente nas duas situações. Entendo que não há, em sentido estrito, um raciocínio que remeta exclusivamente ao temário internacional, ao além-fronteiras nas formulações de Hobbes, Aron, Morgenthau e Waltz. Não se pode tratar do temário internacional sem, de algum modo, refletir ou remeter a pontos concernentes à política interna de um estado ao conflito. É evidente que existem diferenças entre os dois níveis, mas eles seguem uma mesma matriz fundamental.

Há ainda o problema da formulação ahistórica que permeia todas as abordagens de inspiração hobbesiana. Morgenthau, Aron e Waltz vêem as relações interestatais de modo semelhante ao estado natural hobbesiano. Essa condição teórica é, conforme já reiteramos, ahistórica. Jamais existiu. Não considera analiticamente o gênero humano em sua especificidade histórica e social numa perspectiva de totalidade com múltiplas determinações de causalidade e relações entre elas.

Percebe-se a abordagem fragmentária da questão - o caráter excludente entre aquele conflito existente no interior dos estados e fora deles e a consideração antissocial dos homens e dos estados, fora do contexto de uma especificidade histórica que não permitiria tal generalização. Na perspectiva marxiana e marxista, a cisão entre teoria e realidade, história e teoria, homem e sociedade não faz sentido.

No esteio desse raciocínio, valho-me de uma formulação marxista. Antonio Gramsci (1891-1937), enquanto prisioneiro do regime fascista de Mussolini, elaborou uma obra carcerária fragmentária e pouco sistemática, na qual o tema da política em geral recebeu especial atenção. Contudo, suas formulações sobre as relações internacionais foram bastante escassas e ainda mais incompletas.

Uma das categorias centrais de Gramsci é a hegemonia. Diferentemente de um certo sentido que conota dominação, coerção e, no plano internacional, o primado econômico e militar de um estado sobre outros, ela possui significado distinto. Ela é combinação de força e consenso, com ênfase neste último. Ela vai além da dominação. Implica direção intelectual, moral, político-ética e cultural, uma verdadeira supremacia de uma visão

de mundo de um grupo ou fração de classe social sobre (as) demais.

Por que a menção de Gramsci no contexto de uma discussão crítica a partir do marxismo?

O professor Fred Halliday, um marxista dos quadros da *London School of Economics and Politics*, chama a atenção para ponto importante, entre outros, ao propor um balanço sobre a relação entre o materialismo histórico e as relações internacionais. Muito do que se produziu dentro do marxismo sobre relações internacionais ficou confinado ao tema do imperialismo numa perspectiva banal e unilateral (HALLIDAY, 1999, p. 63). Entendo que uma parte do problema diga respeito ao problema da totalidade histórica e social que uma abordagem marxista deva buscar para diferenciá-la das abordagens citadas.

No entanto, pode-se observar em algumas elaborações mais contemporâneas certa tendência a concentrar a análise marxista no plano dos estados. Não desconsidero a relevância de suas respectivas contribuições. Cito, nessa direção, os trabalhos de David Harvey (2004), que menciona, mas não desenvolve, a categoria gramsciana de hegemonia, e de Robert W. Cox (1999, p. 85-123), que buscou elaborar uma crítica à teoria waltziana, em 1981, valendo-se de vários elementos marxistas; entre eles, a teorização gramsciana. Esse último construto teórico foi chamado por Cox de "Teoria Crítica". Falta a esses trabalhos um aprofundamento da análise das classes sociais e seus conflitos no cenário internacional. Os conflitos interestatais são sobrevalorizados, ficando a desejar uma análise sobre as classes dominantes, dirigentes e suas respectivas frações.

Conforme o professor Álvaro Bianchi (2008), talvez a hegemonia seja justamente uma chave explicativa adequada para explorar o tema das classes sociais no nível do interior dos estados e no plano internacional.

Gramsci (2000, p. 20) sustenta que as relações internacionais seguem logicamente as relações sociais fundamentais. Compreender essa formulação pouquíssimo desenvolvida e aprofundada por Gramsci remete à investigação das relações de força, das forças produtivas, das classes e grupos sociais e demais pontos que são cruciais na luta hegemônica. Note-se que Gramsci não iguala, mas vincula logicamente o interno e o internacional em perspectiva de totalidade e da história. Seguir essa pista permite desvendar muito da indissolúvel ligação entre nacional e

internacional. Busquemos, pois, inserir a investigação e a elaboração teórica das relações internacionais num quadro mais amplo, sem criar uma fissura artificial nesse campo

#### Referências

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UnB, 1986.

\_\_\_\_\_. Que é uma Teoria das Relações Internacionais? **Estudos Políticos**, Brasília, UnB, 1985, p. 375-396.

BIANCHI, Alvaro. **O laboratório de Gramsci**: filofonia, história e política. São Paulo: Alameda, 2008.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. (Eds.). **Approaches to world order**. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 85-123.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

\*Doutor em Ciência Política pela USP. Pesquisador do Grupo "Marxismo e Pensamento Político" do Centro de Estudos Marxistas (CEMARX), da Unicamp. Professor Adjunto I do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI.



# A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: uma reflexão sobre os desafios à realidade brasileira

por Juliana Portela do Rego Monteiro\*

A relevância da educação para o desenvolvimento econômico de uma nação é ainda motivo de intensa discussão no meio acadêmico e fora dele. Assim, o planejamento do incremento educacional de um país impacta positivamente o crescimento deste, especialmente pela melhoria qualitativa da massa trabalhadora, bem como pela melhoria tecnológica. Ademais, a educação é fator de extrema relevância para a inclusão social e para o alcance da cidadania, especialmente em países que possuem conflitos sociais inofismáveis como no Brasil.

O economista James Heckman (2009), ganhador do Prêmio Nobel do ano de 1999, destaca-se como um dos maiores defensores da educação, enquanto elemento de dinamização do desenvolvimento de um país. A tese principal do consagrado autor é a defesa da instrução na primeira infância, na medida em que acredita ser neste momento da vida que o ser humano está mais apto a receber ensinamentos que irão ampliar sua capacidade cognitiva, ou seja, o desenvolvimento do raciocínio abstrato e lógico, das percepções que darão auxílio à ampliação do ensino formal ao longo de toda a vida. Além disso, potencializar a educação em um país desde os primeiros anos de vida dos seus cidadãos é um custo menor para outro setor importante: a segurança, pois é menos dispendioso investir em ensino (especialmente na primeira idade) que tentar coibir a criminalidade já instalada com investimentos em policiamento ostensivo.

Este ensaio não se propõe exaurir a temática, mas tão somente levantar questionamentos para um debate mais aprofundado a ser realizado a *posteriori* (ou sempre). Acredita-se que em momentos de crise (ou pós-crise) como este se reavalia as perspectivas, projetos futuros e se toma novos posicionamentos, novos rumos. Logo, é válida uma análise sobre quais caminhos o Brasil quer percorrer no que concerne à sua política educacional, pois ela pode anunciar, em alguns anos, o que nação se tornará.

O estado brasileiro, em toda a sua existência, em poucos momentos voltou-se de forma contundente à educação sem enxergar nesta um grande potencial para as diminuições das disparidades ou imaginá-la como indutora do desenvolvimento nacional.

Destarte, sobre a economia brasileira do início da industrialização (na década de 1930) até os dias atuais, observa-se quase sempre uma postura mais voltada para o avanço de setores como a siderurgia, aço, telecomunicações, infraestrutura, petróleo, respaldada, em muitos momentos, em um modelo com intensa participação estatal (como no nacionalismo varguista e, posteriormente, com Juscelino Kubitschek, no chamado nacional-desenvolvimentismo). Este modelo vigorou até meados da década de 1980 e destacou-se também por apresentar poucos esforços em prol do desenvolvimento de indicadores sociais (inclusive os relacionados à educação).

Segundo Considera (2009), a economia brasileira apresentou entre 1950 e 1980 um crescimento médio de 7,4%; além disto, o Produto Interno Bruto (PIB), em 1980, tornou-se 8,5 vezes mais elevado em relação a 1950. Números eloquentes de um período que não voltou a se repetir até então.

Em meados da década de 1980, com a segunda crise do petróleo recém-acontecida (1979), o modelo de desenvolvimento pautado no esforço estatal mostrou-se profundamente abalado com a fuga de capitais e a crise intensa na qual o Brasil adentrou, alinhando-se a um perfil de desequilíbrio externo e surtos inflacionários inimagináveis.

Diante desta situação, o Estado entrou em crise e, de meados da década de 1980 e anos 1990, de financiador dos investimentos, passou a mero observador da crise pela qual transpunha o país, especialmente no que dizia respeito à espiral inflacionária que atormentava a vida dos brasileiros e tirava a perspectiva de qualquer pensamento de uma reforma social mais profunda, incluindo nesta

a educacional.

No início da década de 1990, iniciaram-se profundas transformações na economia brasileira decorrentes das modificações na política internacional, as quais motivaram ainda mais a retirada do Estado como indutor do desenvolvimento brasileiro, dentre as quais, destacam-se o processo de abertura e o início das privatizações. A crise inflacionária brasileira ainda perdurou até meados da década de 1990, quando o Plano Real conseguiu a estabilidade monetária.

No que diz respeito à política educacional, algumas alterações apareceram com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, a qual determina, dentre outras coisas, a estruturação dos níveis de ensino no Brasil, chamando a atenção para o compartilhamento da gestão educacional entre os três entes da Federação e para a importância da família. Além disso, trazia no seu bojo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), hoje transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) - repasse de recurso às regiões com base no Censo Escolar do ano anterior, bem como no Plano Nacional da Educação (PNE).

Nota-se certo avanço da parte do poder público com a criação de mecanismos, como: i) o Educacenso, no intuito de averiguar periodicamente o nível educacional dos estudantes, professores e escolas brasileiros, tanto na rede pública como privada; ii) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que avalia a qualidade do ensino no Brasil e impõe metas para a melhoria nos estados e municípios; e iii) os exames de avaliação – o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que tem por objetivo aferir a qualidade dos alunos dos cursos de graduação no Brasil, e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o qual avalia e qualifica os estudantes do ensino médio, compondo a nota que os ajudará a ingressar nas universidades públicas do país. Vale ainda destacar as campanhas pela valorização e qualificação dos professores.

Embora tenha havido alguns avanços nos últimos anos, observa-se que a educação padece ainda de uma série de mazelas que vem se agravando ao longo do tempo, como: analfabetismo, evasão escolar e distorção ensino-série. O primeiro problema citado é comum no Brasil e é nítida a melhora ao longo dos anos, na

medida em que, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 1970 existia uma taxa de 40% de analfabetos no Brasil (para pessoas com 15 anos ou mais), contra 10% em 2008 (IBGE, 2008). Foi uma grande evolução, mas ainda é considerado um número elevado e, destacando-se o valor por regiões, ainda se vê com clareza as disparidades existentes no país, uma vez que, em 2008, o Nordeste contava com uma taxa de analfabetos de 19,4%, enquanto que no Sul este número era de 5,5%. Entretanto, é importante sublinhar que mesmo com as latentes desigualdades regionais demonstradas por estes dados, a região Nordeste ainda foi a que teve maior redução neste indicador, em relação à mesma pesquisa realizada em 2007.

Considera-se também que a população brasileira, mesmo em sua maioria alfabetizada, lê mal e não tem muito boa capacidade de escrita. Rigotto e Souza (2005), reafirmando dados de uma pesquisa realizada pela Folha de São Paulo, constataram que 75% da população brasileira entre 15 e 64 anos compreendiam apenas parcialmente um texto lido, chamando a atenção para a problemática do analfabetismo funcional, ou seja, pessoas que foram alfabetizadas, mas que não conseguem ter o raciocínio ou percepções mínimas relacionadas ao domínio da linguagem.

Neste sentido, os autores supracitados destacam ainda uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2005, a qual constatou que dos alunos que chegam à quarta série do ensino fundamental (independentemente de ser em escola pública ou privada), 59% foram classificados como nível crítico ou muito crítico em língua portuguesa, significando que estes alunos tinham até aprendido a ler, mas não tinham alcance para interpretar textos simples.

Quanto à evasão escolar, problema já levantado anteriormente neste ensaio, uma pesquisa coordenada por Neri (2009) e efetivada por equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) realçou o desinteresse (com 45%) como o indicador mais importante no momento em que o jovem decide abandonar os estudos, além da obrigação de desenvolver tarefas domésticas e/ou profissionais e a dificuldade de acesso à escola, com 22% e 10%, respectivamente. Fica demonstrada com isto a real necessidade de o Brasil focalizar políticas que aliem a escola e a família desde o início do processo de aprendizagem, incluindo familiares e alunos em um projeto singular.

A distorção idade-série é um problema citado por Rigotto e Souza (2005) como uma decorrência da ineficiência qualitativa do ensino público brasileiro. Portanto, os alunos repetem o ano e permanecem em séries inadequadas às suas idades, causando prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem. Segundo dados dos autores, a distorção idade-série, em 2003, no ensino fundamental, foi de 33,9 % (mas já chegou a ser até de 47%, em 1996, e 44%, em 1999).

Sendo assim, faz-se imprescindível o empenho do Estado na criação e ampliação de políticas que contemplem a educação no país com o objetivo não só de melhorá-la quantitativamente, mas, essencialmente, melhorar a qualidade do ensino, atraindo os jovens para a escola, promovendo a cidadania, criando mecanismos para que a educação se transforme em componente fundamental para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Nessa perspectiva, vale ressaltar que, embora haja dificuldades para o governo federal adotar políticas para a educação no país, na medida em que as competências educacionais são diferentes nas esferas estaduais e municipais, cabe ao ente máximo da federação delinear as linhas gerais das execuções das políticas, tais como, um cronograma para a formação de professores (podendo, inclusive, facilitar crédito para o cumprimento dessa tarefa) e a melhoria salarial destes profissionais, a fim de atrair pessoas mais qualificadas e incrementar a infraestrutura das escolas (com laboratórios de informática, ciências e bibliotecas). Ações desses tipos não só criariam uma dinâmica diferenciada para o ensino de uma forma geral, como, principalmente, apuraria o interesse do alunado pela escola e, em determinadas localidades, atuaria como mecanismo redutor das diferenças regionais.

Ademais, vale lembrar a relevância, acima de tudo, de incentivos para os estudantes nos primeiros anos escolares, não só pela maior facilidade de fixação de conteúdo do que alunos que entram tardiamente na escola, mas como forma de retirar crianças de situações de risco e diminuir disparidades sociais, posto que a educação deve ser vista, prioritariamente, como uma política que vise diminuir as desigualdades brasileiras.

Educação em quantidade, mas com qualidade, é mais importante para tirar o país do marasmo do subdesenvolvimento de ideias, ações e tecnológico

no qual está submerso ao longo de praticamente toda a sua existência. Nesta perspectiva, faz-se relevante o caminho em busca da educação universal no Brasil, mas de qualidade.

Em tempos em que todos os olhos se voltam para a saída de uma crise econômica, a perspectiva de ganhos com o "Pré-sal", a realização das olimpíadas e da copa do mundo no Brasil, o estado brasileiro precisa atentar para a educação, que será a solução para as mazelas causadas pelo parco dinamismo econômico e pelas seculares desigualdades sociais enfrentadas há séculos pelo país ●

#### Referências

- CONSIDERA, C. Na média de anos de escolaridade temos um ano a mais que a África subsaariana - Pré-sal: farsa e tragédia. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 22 set. 2009. Disponível em: <www.valoronline.com.br >. Acesso em: 22/09/2009.
- RIGOTTO, M. E.; SOUZA, N. de J. Evolução da educação no Brasil, 1970-2003. Porto Alegre, **Revista Análise**. v.16, n. 2, p. 339-358, ago./dez.2005. Disponível em: <www.nalijsoza.web.br.com>. Acesso em: 20/09/2009.
- HECHMAN, J. O Bom de educar desde cedo. **Veja**, Rio de Janeiro, a. 42, n. 23/06/2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. v. 28, Rio de Janeiro, 2007.
- GARSCHAGEN, S. O dilema da repetência e da evasão. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ed. 36, out., 2007.

\*Professora do DECON/UFPI. Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente-PRODEMA/TROPEN/UFPI.

# PRODUTOS TERRITORIAIS E INOVAÇÃO

por Vitor de Athayde de Couto\* e Livia Liberato de Matos Reis\*\*

## 1 Introdução

Os impactos sócio-ambientais, decorrentes do padrão produtivista da revolução verde, e as mudanças na base de sustentação do referido paradigma, com destaque para as inovações tecnológicas e organizacionais em curso, têm suscitado muitas discussões em torno do futuro tecnológico e organizacional da agricultura. Desse debate, surgiram duas grandes correntes: a) o paradigma produtivista está apenas passando por adaptações biotecnológicas, genéticas e químico-industriais de última geração; e b) a trajetória produtivista esgotou-se e outro paradigma está surgindo, tendo à frente as agroecologias, que visam ao crescente segmento de mercado de produtos orgânicos. Uma terceira corrente parece estar desenhando um outro cenário, no qual vários modelos produtivos podem co-habitar. Com estas notas de leitura, espera-se contribuir para o debate. Para tanto, parte-se da definição de alguns conceitos relacionados com as teorias do progresso técnico, confrontando-se diferentes pontos de vista. Face à emergência dos produtos e certificação territoriais, destacam-se os segmentos de mercado sensíveis a um novo padrão de qualidade.

## 2 Inovação e progresso técnico

As teorias do progresso técnico contribuem para que se compreenda o desenvolvimento tecnológico e as estratégias das firmas. Os seus primeiros autores (Kuhn, 1962; Dosi, 1982) analisam as mudanças técnicas através da noção de paradigma, introdução de produtos, de processos produtivos e de outras inovações, como as organizacionais e de gestão no ambiente das firmas. Embora cada firma pareça apresentar um problema específico, existem pontos comuns que suscitam a seguinte questão: como surgem as trajetórias tecnológicas?

Dosi (1982), usando o conceito de paradigma científico para explicar os processos de inovação, construiu a ideia de paradigma tecnológico. Trata-se de um modelo capaz de solucionar problemas técnicos e produzir novos conhecimentos, cujos proprietários procuram salvaguardá-los, tanto

quanto possível, contra uma difusão excessivamente rápida entre os concorrentes. Trabalha-se, ao mesmo tempo, com uma definição microeconômica (em relação às empresas) e mesoeconômica (em relação às indústrias). Existem procedimentos de pesquisa específicos para cada indústria, como a indústria de alimentos e automobilística, em que se consideram os paradigmas da revolução verde e do motor a explosão.

Os paradigmas tecnológicos definem as oportunidades de inovações sucessivas, em certa direção ou trajetória tecnológica. O uso da gasolina para combustão interna, seguido do ciclo diesel e, no Brasil, o uso do álcool e do biodiesel, definem uma trajetória tecnológica. Quando o paradigma esgota-se, são necessários conhecimentos completamente diferentes para o desenvolvimento de processos biotecnológicos ou do motor elétrico, por exemplo. Todavia, a inovação não é só tecnológica, mas, também, organizacional. A firma pode ser influenciada pelo *environment*, a exemplo do conhecimento que ela tira dos seus clientes ou dos seus fornecedores, para inovar.

Pavitt (1984), em sua taxonomia, classifica quatro grupos de indústrias. No primeiro, de máquinas e equipamentos, as inovações são, essencialmente, de processos, cristalizadas em bens de capital e intermediários, visando à redução de custos. No segundo, de peças e componentes, as inovações são de produtos, *inputs* de capital fixo. No terceiro grupo, de produção em massa, são importantes as economias de escala e as inovações de processos e de produtos, apropriadas via depósito de patentes. Mas é o quarto grupo que gera inovações radicais capazes de constituir novos paradigmas tecnológicos, provocando ruptura no velho paradigma. Já as pequenas inovações que se fazem num mesmo paradigma, ao longo de uma trajetória, são inovações incrementais.

Perez (1988), estudando as interligações industriais, observou que uma inovação radical começa a ser aplicada numa única indústria, que termina por influenciar as demais; a partir daí, ele construiu o conceito de paradigma técnico-econômico. Cada época histórica é marcada por

uma ou duas inovações radicais que acabam influenciando toda a economia, o que sugere uma interpretação schumpeteriana do ciclo Kondratieff. Após a difusão da inovação radical, os ganhos de produtividade tornam-se decrescentes, ao longo da fase ascendente do ciclo, quando são aplicadas inovações incrementais. O paradigma técnico-econômico é importante porque incorpora a dimensão organizacional das empresas e do trabalho. Comparado à noção microeconômica de Dosi, o papel da concorrência torna-se mais ativo. A emergência e o declínio do paradigma e a sucessão de ciclos econômicos permitem compreender a natureza do progresso técnico e sua relação com a economia.

Todo esse determinismo tecnológico tem sido criticado por vários autores, entre eles, Dockès (1990), para quem a dimensão institucional e social é passiva na teoria de Perez. De um lado, está o dinamismo inovador do paradigma técnico-econômico. De outro, o ambiente socioeconômico teria que se adaptar à evolução técnico-econômica. Mas, ao contrário, são os conflitos sociais que explicam a retomada e a forma do ciclo ascendente, contribuindo para resolver a crise do velho modelo produtivo: otimizar a produtividade dos fatores de produção; integrar pesquisa e desenvolvimento (P&D), organização e redes de comercialização; produzir somente o que vai ser vendido; produzir com qualidade e custo decrescente; considerar a demanda no processo produtivo; descentralizar as decisões, reduzindo hierarquias; e organizar a firma em rede.

Embora o Japão tenha sido um caso bem-sucedido do modelo de produção em massa flexível, um mesmo problema pode ter soluções diferentes em países diferentes. Ainda que os modelos alemão e sueco não se confundam com o japonês, diferentes combinações de recursos financeiros, humanos, tradições organizacionais e instituições podem resultar numa flexibilidade produtiva, com a mesma capacidade de responder à incerteza da demanda.

Inovações tecnológicas e organizacionais conduzem ao modelo produtivo ideal, que interage com o regime de acumulação e o modo de regulação que lhe concerne. Essa interação define uma trajetória nacional específica para cada país. Evolucionistas, regulacionistas e outros autores explicam a dinâmica econômica e a evolução histórica, revelando como uma trajetória é definida a partir de eventos iniciais e acidentes históricos,

para, depois, um efeito-irreversibilidade descartar as demais alternativas.

### 3 Produtos Territoriais

Não raro, gestores das políticas de desenvolvimento negligenciam a importância da extensão, mas, segundo o secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), “a modernização da agricultura deve muito ao sistema de pesquisa e extensão estruturado pelos governos” (PEREIRA; BERA, 2009, p. 15). Mais adiante, ele enfatiza a importância da P&D e a difusão da cultura da inovação como instrumentos estruturantes do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec).

Embora possam ser encontradas referências a direitos autorais e ao registro de patentes, quase nunca se fala na certificação territorial, quando se trata de propriedade intelectual. Mais além das inovações de produtos, processos e até mesmo das inovações organizacionais, o que assegura a inserção soberana de uma nação é a valorização do seu patrimônio sociocultural e ambiental. O saber fazer de um território (espaço cultural e de identidades) é quase sempre negligenciado em favor da transferência e implantação de tecnologias exóticas. Entre estas, encontram-se também tecnologias desenvolvidas nacionalmente, em laboratórios e gabinetes distantes e distanciados da realidade – o que acaba degradando os recursos naturais, a memória tecnológica e a cultura das populações.

Nesse sentido, Wilkinson (2002) sugere que diferentes noções de qualidade estão em concorrência e contestação, revelando distintos valores por trás da aparente “neutralidade” de normas e técnicas. “O que para alguns são valores estéticos associados à produção artesanal, para outros são indicadores de ameaça à saúde pública. O que para alguns são valores de eficiência, para outros são externalidades inadmissíveis” (WILKINSON, 2002, p. 19).

Freire (2007), referindo-se ao risco que apresentam algumas inovações gastronômicas, relata vários casos de óbitos, frequentes na literatura, decorrentes, sobretudo, de más combinações de alimentos. “Desarranjos que se tornaram fatais ocorreram muitas vezes por um simples desencontro de sólidos e líquidos” (FREIRE, 2007, p. 4). Não se trata aqui de segurança alimentar no sentido da higiene, embora,

no extremo oposto, excessos sejam cometidos pela fiscalização preventiva e formadora, que “deu lugar à repressão, ao policiamento e à punição, sendo manifestamente despropositados os meios com que muitas vezes se abordam as atividades de rotina” (CARRITO, 2008, p. 2). O que está em causa é o patrimônio imaterial, a exemplo da chanfana<sup>1</sup>, a cultura que deve ser protegida, conforme sustenta a presidente do Conselho Diretor da FPCG: “[...] não estamos a falar de questões de limpeza, higiene e asseio, que todos temos a obrigação de exigir [...] o que não queremos é continuar a comer gato por lebre, que os menos escrupulosos nos procuram impingir” (CARRITO, 2008, p. 2).

Além de problemas sanitários e formação de estoques, a segurança alimentar deve ter uma dimensão histórico-cultural, preservando-se o saber-fazer de cada território, diante do risco da padronização do alimento dominante. Proteger a gastronomia territorial ultrapassa os limites da simples segurança alimentar, daí a noção de soberania alimentar<sup>2</sup>.

Lemos e Diniz (2005, p. 360) lembram que “a política industrial foca a firma e/ou setor produtivo, enquanto a unidade de planejamento da política regional é o território”. Analisando aglomerações industriais, ilustra potenciais conflitos e complementaridades entre as políticas “quando implementadas em um espaço econômico muito heterogêneo e fragmentado como o brasileiro”.

Ao mesmo tempo, essa heterogeneidade e fragmentação são enfatizadas por Tânia Bacelar de Araújo, ao afirmar que “o principal potencial do Brasil é a sua diversidade regional [...] a natureza diferenciada, seis biomas dentro do mesmo país, bases produtivas que fomos estruturando historicamente [...]” (ARAÚJO, 2008, p.13).

Todavia, como adverte Lemos e Diniz (*Ibid.*, p. 361) “[...] a instalação de firmas (ou mesmo grupos de firmas) em algumas regiões pode gerar fortes reações negativas, tais como deslocamento populacional e degradação do meio ambiente [...]” - ao que se poderia acrescentar, particularmente no que se refere ao semiárido: desestruturação familiar, perdas de população, de identidade e de “memória tecnológica”. Nenhuma população alcança o desenvolvimento enquanto não se reconhecer na sua história, enquanto não tiver orgulho da sua cultura e do seu local.

Os produtos territoriais possuem características sócio-culturais, históricas, ambientais ou

patrimoniais que os diferenciam dos seus concorrentes. Essa diferenciação opera a partir – e por meio – do seu território produtivo, o que confere aos produtos um caráter único, inimitável, e de alta especificidade. A Indicação de Procedência (IP) ou a Denominação de Origem (DO) é o reconhecimento maior dessa diferenciação imposta em um produto territorial, com toda a carga simbólica e imaterial de seu respectivo território certificado e reconhecido geograficamente.

Segundo Allaire (1995), recursos específicos geram qualidades específicas, seja no nível da agricultura orgânica (agroecologias), do turismo rural ou dos produtos territoriais. Essa definição de qualidade supõe a existência de uma coordenação entre um grande número de atores, estabelecendo-se acordos e negociações, num processo de construção social da qualidade. A construção social endógena dos produtos territoriais implica a introdução de instituições coletivas que estabelecem regras de qualidade e fornecem os meios para garantir o respeito a essas regras. Nesse sentido, é preciso compreender que os produtos territoriais consolidam um modelo de produção específico, cuja demanda de capacidades inovadoras é substituída pela inovação de organização da produção sob seu território<sup>3</sup>.

Os referenciais da Economia da Qualidade associam a qualidade subjetiva do produto a fatores de ordem mais ampla: condições éticas, culturais, ambientais e sociais de produção, dentre outras. Padrões de qualidade são revistos frente às exigências de um “consumidor consciente”. Esse novo consumidor é influenciado por um processo que se caracteriza por níveis crescentes de instrução da população, interesse crescente pelo patrimônio sócio-cultural e histórico, aumento do tempo de lazer, melhoria das infraestruturas de acesso e das comunicações, maior sensibilidade em relação às questões de higiene, sociais, saúde e ecológicas, maior interesse pelas especialidades gastronômicas tradicionais e pela valorização da autenticidade dos produtos territoriais.

Aaker (2001) destaca que a vantagem competitiva sustentável torna-se possível quando a organização estabelece uma estratégia que a diferencia dos demais concorrentes. Aponta também, citando Richers (2000), a segmentação, que “opera com a sensibilidade das pessoas, provocando reação positiva para algum apelo que lhes pareça ser digno de aceitação” (AAKER, 2001, p. 102). É nesse ambiente que se inserem os

produtos territoriais certificados, geograficamente reconhecidos ou não. O conceito de produtos territoriais está relacionado com o que se denomina Economia da Qualidade - algo próximo a um novo modo de acumulação.

Convém analisar a qualidade enquanto fenômeno dinâmico, evolutivo, recorrendo-se à sua contextualização histórica. A crescente importância de mercados segmentados, por oposição ao mercado padronizado, não é um fenômeno accidental ou temporário: é antes o resultado da evolução do modelo de sociedade e da mudança comportamental do consumidor final. Esse novo consumidor, referido na literatura como “consumidor consciente”, busca o reconhecimento histórico dos produtos, bem como soluções individuais ou não padronizadas.

Assim, identificam-se dois tipos de mercado: o mercado de consumo de massa, cujos produtos padronizados primam pela homogeneidade e satisfação das necessidades correntes; e os segmentos específicos, em especial os territoriais, que emergem como nichos de mercado onde os produtos permanecem confinados desde os primeiros tempos de sua existência. As diferenças dos referenciais de qualidade dos modelos de produção industrial massificada e a de produtos territoriais são consequência de uma nova dinâmica econômica.

Observando-se os modos de acumulação, pode-se afirmar que, na primeira metade do século XX, a organização planificada e a mecanização tayloristas requeriam a qualidade como algo técnico, especialmente o controle da conformidade dos produtos. A satisfação das necessidades do consumo era assegurada via normalização técnica. A partir da década de 1970, observa-se uma crise no modelo de produção vigente. Todavia, o novo modelo econômico não se constituiu apenas um sistema de inovações. Paralelamente, afirmaram-se novos valores sócio-culturais e histórico-políticos que foram modificando o comportamento dos consumidores e influenciando a relação oferta-procura. O novo modelo substituiu o consumo de massa padronizado pela especificidade do cliente, segmentando mercados, e, como tal, desenvolveu um sistema de produção diferenciado, orientado para satisfazer um consumidor motivado pelo desejo de personalizar o seu consumo.

Essa nova perspectiva produtiva inaugura um processo de valorização dos produtos territoriais certificados, uma vez que estes representam

produtos relacionados à qualidade e à diferenciação, através da ligação do produto ao seu respectivo território, ou seja, à sua história. Trata-se de uma especificidade não técnica, importante aos olhos do consumidor atento a representações que apelam ao seu imaginário, aos valores que correspondem às suas demandas de referências espaciais e temporais, de tradição e identidade, num contexto em que as fronteiras se debatem com a mobilidade, urbanização e globalização, mas onde o interesse pelo local assume primordial importância. Wilkinson (2002) afirma que a era fordista, caracterizada pelo critério de preço/quantidade, perdeu um espaço representativo para a Economia da Qualidade, onde o critério predominante é o da qualidade como base da concorrência e das estratégias de *marketing*. Em outras palavras, o *marketing* contemporâneo conecta o produto a apelos sobre a preservação da natureza, saúde, ecologia, aos valores sociais e à tradição; em última instância, o marketing pode conectar o produto a um território que valoriza tais apelos - trata-se aí do *marketing* territorial.

#### 4 Conclusão

Vinculada a uma concepção técnica e mensurável da qualidade, a padronização da produção colide com a diversidade do consumo, que redefine os seus referenciais. Essa dinâmica atinge tanto a grande indústria “de massa” quanto a indústria dos produtos territoriais; esta última mobilizada para atender aos novos padrões. Vale salientar que o pós-fordismo não representa o fim da produção em massa, mas a possibilidade da coexistência de diferentes modelos de produção. No contexto local-regional, as formas de organização produtiva foram afetadas pelas transformações tecnológicas e organizacionais: os produtos territoriais - com qualidade superior, frente a uma economia crescentemente globalizada e com novos referenciais de qualidade, tiveram reformulada a sua estrutura produtiva, na busca e conquista de vantagens competitivas sustentáveis. Finalmente, não se pode afirmar que um novo paradigma já predomina sobre o modelo produtivista. Todavia, é razoável admitir que o momento é de transição, em que convivem diferentes modos de acumulação. Essa convivência reflete a própria segmentação do mercado, podendo vir a ser durável, portanto ●

**Notas:**

<sup>1</sup> Prato típico, de tradição portuguesa, a chanfana já é protegida como parte do patrimônio imaterial. No Piauí, infelizmente, muitos alimentos e pratos regionais estão sendo descharacterizados por intervenções externas.

<sup>2</sup> Maiores detalhes sobre o conceito de soberania alimentar encontram-se em Santos *et al.* (2009).

<sup>3</sup> "Sob" o seu território, entendido como projeto político - em vez de "sobre"; considerando-se que território não é tratado aqui apenas como espaço físico.

**Referências**

AAKER, D. A. **Administração Estratégica de Mercado**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ALLAIRE, G. De la productivité à la qualité: transformations des conventions et régulations dans l'agriculture et l'agro-alimentaire. In: ALLAIRE, G. ; BOYER, R. (Eds.). **La grande transformation de l'agriculture**: lectures conventionnelles et régulationnistes. Paris: INRA/Economica, 1995.

ARAÚJO, T. B. Entrevista. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, IPEA, a. 5, n. 45, 2008.

CARRITO, M. A riqueza da nossa gastronomia está em perigo! Editorial. **Gastronomias**, revista da Federação Portuguesa das Confrarias Gastronômicas - FPCG, Vila Nova de Poiares, Portugal, v. 2, n. 4, jan. 2008. ISSN 1646-7787.

DOCKÈS, P. Formation et transferts des paradigmes socio-techniques. **Revue Française d'Economie**, Paris, v. 4, n. 5, automne, 1990.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, v. 11, n. 3, p. 147-162, jun. 1982.

FREIRE, L. Voz do confrade. **Gastronomias**, revista da Federação Portuguesa das Confrarias Gastronômicas - FPCG, Vila Nova de Poiares, Portugal, vol.1, n.3, nov. 2007. ISSN 1646-7787.

KUHN, T. S. **The structure of scientific revolution**. Chicago: Chicago University Press, 1962.

LEMOS, M. B.; DINIZ, C. C. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

PAVITT, K. Patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, v.13, n.6, p.343-73, 1984.

PEREIRA, M. F.; BERA, M. G. Potencial para criação de empreendimentos de base tecnológica com os conhecimentos gerados em pesquisa. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, UFPR, a. 5, v. 16, jan./mar. 2009, p.143-150.

PEREZ, C. New technologies and development. In: FREEMAN C., LUNDVALL B. A. **Small countries facing the technological revolution**. London: Frances Pinter, 1988.

SANTOS, G. J. *et al.* Agrocombustíveis, segurança e soberania alimentar: elementos do debate internacional e análise do caso brasileiro. **Análise & Dados**, Salvador: Bahia, n. especial sobre Biocombustíveis e crise de alimentos, 2009.

WILKINSON, John. **Sociologia econômica: a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados**. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2002.

\* Economista. Professor Titular da Universidade Federal da Bahia. Doutorado em Estudos Rurais Integrados, pela Universidade de Toulouse II (Le Mirail); e Pós-Doutorado pelo Instituto de Altos Estudos Mediterrâneos, Montpellier- Universidade de Paris I e Universidade de Rouen.

\*\* Analista Internacional, Mestre em Economia Regional. Integra o Grupo de Pesquisa Agricultura Familiar - UFBA/CNPq.

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO PIAUIENSE: Nova Santa Rita\*

por Maria de Jesus Rodrigues Alves\*\* e Maria do Socorro Lira Monteiro\*\*\*

Em consonância com Carvalho (1988), as áreas do semiárido são faixas de território com aspectos variáveis, relativamente ao clima, solo, vegetação, produção agrícola, pastoril e modo de vida. Possui como marca comum às zonas áridas, a seca, que consiste em um fenômeno climatológico caracterizado pela ausência, escassez, reduzida frequência, quantidade limitada e má distribuição de precipitações pluviométricas durante as estações chuvosas.

De acordo com Ribeiro (2007), o semiárido brasileiro, por sua vez, caracteriza-se pela presença do bioma Caatinga, com 73% de plantas

xerófilas, as quais consistem no ajustamento fitológico do mundo vegetacional às imposições do meio ambiente e dos séculos de baixa pluviosidade. A Caatinga - enquanto vegetação caducifólia - adapta-se às peculiaridades do clima, pois na convivência com o meio ambiente armazena água nos caules e raízes.

Segundo Andrade (1987), foi a partir do século XX que uma parcela da sociedade brasileira passou a debater os desequilíbrios entre as áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas do país, despertando preocupação com os fenômenos naturais, como as secas que aconteciam



periodicamente na região Nordeste. Com vistas a solucionar essa problemática, o Governo Federal instituiu, em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), substituída em 1919 pela Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), com a finalidade de construir açudes e estradas, para que a população dispusesse de frentes de trabalho e se mantivesse na região. Em 1945, o IFOCS foi substituído pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), órgão que pouco se preocupou com o aproveitamento dos vales secos, sem incentivar a agricultura irrigada.

Para o MIN (2005), as secas continuam produzindo impactos negativos sobre os ambientes semiáridos do Nordeste, não obstante o crescimento do volume de negócios na região, pois, apesar dos vários projetos implementados, persistem as dificuldades para assegurar o desenvolvimento sustentável, haja vista ainda predominar relações de produção tradicionais com limitada introdução de tecnologia moderna.

Destarte, sem embargo se reconhecer a expressiva participação estatal com a finalidade de promover o desenvolvimento da região do semiárido e, especificamente, do Piauí, constatou-se a continuidade da pobreza e da exclusão social, uma vez que as vantagens econômicas extraordinárias assentaram-se em segmentos sociais privilegiados. Sabe-se que a região do semiárido do Piauí abrange 151 municípios; no entanto, este artigo centrou-se no município de Nova Santa Rita, em virtude de presenciar a conformação citada, com o objetivo de analisar as políticas públicas e as consequências para a população novasantarritense.

Conforme Derani (2006), o estabelecimento de políticas públicas decorre do estágio de desenvolvimento da sociedade, pois implica na interferência direta do Estado na construção e na reorientação dos comportamentos sociais.

Nesse sentido, o Estado configura-se como protagonista na elaboração e implementação de políticas públicas; contudo, segundo Abruccio (2005), a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. Na República Velha, predominou a política dos governadores, alicerçada no pacto das oligarquias dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, os quais dispunham de ampla autonomia; porém, com reduzida cooperação entre si e um governo federal fraco. A partir de 1930, na era Vargas, ocorreu o fortalecimento do Estado Nacional e os governos

estaduais perderam a autonomia. No período de 1946 a 1964, o Brasil vivenciou o primeiro momento de equilíbrio entre as esferas de poder, embasado na prática democrática. Com o Golpe Militar de 1964, encerrou-se o equilíbrio e manteve-se, por cerca de 20 anos, um regime autoritário e extremamente concentrado. A redemocratização do país marcou uma inovação no federalismo brasileiro, ilustrado pelas eleições estaduais de 1982, pela Nova República e pela Assembléia Nacional Constituinte. Ademais, destacam-se dois fenômenos nas décadas de 1980 e 1990: i) a descentralização financeira e política, que se refere à autonomia dos governos subnacionais (Estados e Municípios), com relevantes conquistas tributárias, com maior grau de descentralização fiscal, o que concedeu aos municípios o mesmo *status* jurídico dos Estados e da União, conquistado com a promulgação da Constituição Federal de 1988; e ii) a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com a preponderância do componente estadualista, por não impedir a competitividade entre os Estados através da guerra fiscal.

Na concepção de Silva (2006), o primeiro sinal de modificação da intervenção estatal deu-se com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, com o objetivo de financiar o crédito agrícola, a indústria e o comércio, a juros acessíveis, em longo prazo. Enfatiza, ainda, a limitada atuação do BNB derivada da baixa capacidade operacional e da dependência dos recursos orçamentários, o que somente começou a ser modificado com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, que implementou os incentivos fiscais. Nas décadas de 1970 e 1980, o país, governado pelos militares, de forma centralizada, não ressaltou as políticas e órgãos regionais de desenvolvimento, os quais foram incluídos nos planos nacionais de desenvolvimento. O autor também salienta a instituição do Projeto Sertanejo, em 1976, com a finalidade de apoiar pequenos e médios produtores rurais nas áreas semiáridas, para tornar a economia mais resistente aos efeitos da seca, por meio da associação entre a agricultura irrigada e a de sequeiro, do Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO), em 1979, que pretendia fornecer água para atividades agrícolas irrigadas, e do Projeto Nordeste, em 1982, sob a coordenação da SUDENE, para reestruturar e integrar os projetos de desenvolvimento do

Nordeste, alicerçados no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), Programa de Educação Rural, Programa de Ações Básicas de Saúde, Programa de Saneamento em Áreas Rurais e o Programa de Agroindústria.

De acordo com Vasconcelos (2005), os programas implementados no Piauí e especialmente em Nova Santa Rita eram oriundos, predominantemente, do Governo Federal, destacando-se o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor/Programa de Combate a Pobreza Rural (PAPP/PCPR), visando ao atendimento das famílias que habitam as regiões mais carentes, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como alternativa de financiamento para os pequenos agricultores que não adquiriam crédito, em virtude das limitações burocráticas exigidas pelas instituições financeiras.

Segundo Aguiar e Gomes (2004), Nova Santa Rita era formada por 26 comunidades e foi criada pela Lei 4.680, de 26 de janeiro de 1994, como desmembramento do município de São João do Piauí. A cidade se localiza na microrregião do Alto Médio Canindé. Distanto, de Teresina, 444 km, possui uma área geográfica de 1.133,15 km<sup>2</sup> e limita-se, ao norte, com os municípios de Bela Vista do Piauí e Simpício Mendes; a sul, com São João do Piauí e Campo Alegre do Fidalgo; a leste, com Conceição do Canindé; e a oeste, com Pedro Laurentino.

Ainda consoante Aguiar e Gomes (2004), Nova Santa Rita apresenta temperatura mínima de 18°C e máxima de 36°C, clima semiárido, quente e seco e precipitação pluviométrica definida com isoietas em torno de 500 mm, sendo o trimestre de dezembro a fevereiro e fevereiro a março os períodos mais chuvosos. Já os solos são provenientes da alteração de arenitos, siltitos, folhelho e conglomerado, ou seja, de solos derivados de rochas sedimentadas pela chuva, rasos ou pouco espessos, jovens e às vezes pedregosos. Quanto à vegetação, apresenta uma mistura com a Caatinga hipoxerófila grameal e/ou Caatinga cerrado caducifólio. O relevo compreende as superfícies tabulares reelaboradas (chapadas baixas), planas, com partes suavemente onduladas e altitudes variando de 150 a 300 metros, superfícies tabulares cimeiras planas, com altitudes entre 400 e 500 metros e elevações, como serras, morros e colinas. Ademais, o município é drenado pelo rio Fidalgo e pelos riachos Santa Maria e Queimadas.

Em consonância com o INCRA (2007), os imóveis distribuem-se em 51,4% de minifúndios que incorporavam 9.336,20 ha, seguido de perto da pequena propriedade, com 39,5%, com área de 20.173 ha; da média propriedade, com 8,1%, equivalente à área de 18.052,95 ha; e da grande propriedade, com apenas 1,1%, porém, possuindo área de 10.500,87 ha. Esse cenário explicitou a profunda concentração da estrutura fundiária estadual e municipal.

Conforme o IBGE (2007), Nova Santa Rita caracteriza-se pela produção sazonal de feijão, mandioca e milho, com lavouras permanentes cultivadas em 794 hectares e lavouras temporárias em 8.702 hectares na safra de 2007. Ressalta, ainda, que a produção agrícola totalizou 597 toneladas, predominando o plantio de mandioca, com 554 toneladas, seguida de longe do milho e do feijão. Assim, o município expôs uma estrutura produtiva centrada na agricultura praticada com instrumentos tradicionais, como o arado a tração animal, sem inovação tecnológica e com a utilização intensiva de mão de obra, gerando, conseqüentemente, baixa produtividade, desperdício de colheita e redução da margem de lucro. Já na pecuária observou-se a predominância do rebanho de aves, com 22.536 cabeças, mas encontrou-se, outrossim, rebanhos caprinos, ovinos e bovinos, com 9.432, 7.929 e 5.920 cabeças, respectivamente.

Para Mendes (2003), os baixos índices de desempenho da pecuária decorreram do deslocamento da atividade das grandes para as médias e pequenas propriedades, motivado pelas sucessivas secas, pois, com reduzida pastagem o gado perde peso e, conseqüentemente, o valor de venda. Tal panorama decorreu das ineficientes políticas de incentivos à pecuária no município, como irrigação de pastagens por meio de expansão de poços tubulares e grandes açudes com a finalidade de atender as necessidades dos criadores.

Na concepção do EMATER-PI (2009), por meio deste órgão, o Estado tem apoiado a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar e a fundação de associação de mulheres para a criação de aves e aproveitamento das frutas regionais, como umbu, caju e outras, para o fabrico de polpa e doces, além de ter implantado, em Nova Santa Rita, projetos para o desenvolvimento da ovinocaprinocultura, para a plantação de pastagens, milho, feijão e mandioca e

para a construção de casas de farinha. Ademais, o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) criou o Projeto de Assistência Técnica - com vistas a melhorar a qualidade de vida, através de ações de convivência no semiárido piauiense - e o Seguro da Agricultura Familiar-Garantia Safra; e ainda acompanhou a construção de cisternas, com meta de instalar uma cisterna em todas as residências da zona rural do município até o final de 2009.

De acordo com o MDA (2008), o PRONAF foi criado em 1995 e oficializado em 1996, com a finalidade de beneficiar os produtores rurais e as famílias com crédito para a exploração da agricultura familiar e geração de pequena renda, para a melhoria das condições da qualidade de vida. Todavia, em função do baixo índice de desenvolvimento econômico municipal e das secas constantes e intensas, o Programa resultou em perdas de plantios e parcela dos agricultores não conseguiu saldar as dívidas junto às instituições financeiras.

No entanto, apesar dessa configuração, ressalta-se que o EMATER, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em parceria com os governos federal e estadual, implementaram vários projetos na região semiárida e, particularmente, em Nova Santa Rita, com intuito de melhorar a convivência, a geração de emprego e renda nas pequenas agriculturas e nos assentamentos, como o Assentamento Vira-Mão, que foi contemplado com o prêmio de melhor desempenho econômico e social do Centro Sul do Piauí, em 2008.

Consoante o PNUD (2000), neste ano, ou seja, em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Nova Santa Rita foi de 0,540, ocupando a 5.368.<sup>a</sup> e 186.<sup>a</sup> posições dentre os municípios brasileiros e piauienses, respectivamente. O índice de Gini foi de 0,34 em 2003, com incidência de pobreza de 54,3%.

Portanto, salienta-se que não se creditou o baixo nível de desenvolvimento da economia piauiense e de Nova Santa Rita somente aos fatores naturais da região semiárida, haja vista que sem embargo essa conformação, o município é drenado pelo rio Fidalgo, os riachos Santa Maria e Queimadas e possui terras agricultáveis, os conhecidos baixões. Logo, foi a ineficácia das políticas públicas para incentivar a introdução da

tecnologia que possibilitasse o adequado manejo da terra e a falta de uma cooperativa para facilitar a comercialização da produção, os responsáveis pelo reduzido dinamismo produtivo municipal.

Diante do exposto, inferiu-se que o município, para inserir-se no processo produtivo estadual, necessita de fomento urgente e de ações dos âmbitos federal, estadual e municipal, com vistas a instrumentalizar os empreendedores em geral e, especialmente, os pequenos produtores em atividade, para a construção do desenvolvimento sustentável em Nova Santa Rita ●

#### Referências

- ABRUCIO, L. F. Dossiê federalismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24. Jun. 2005.
- AGUIAR, R. B. de; GOMES, J. R. de C. (Orgs.). **Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea**. Estado do Piauí. Diagnóstico do município de Nova Santa Rita. Fortaleza: CPRM - Serviço Geológico do Brasil, 2004.
- ANDRADE, M. C. de. **Geografia econômica do Nordeste**: o espaço e a economia nordestina. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- CARVALHO, O. de. **A economia política do Nordeste** (seca, irrigação e desenvolvimento). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem (ABID), 1988.
- DERANI, C. Política pública e a norma política. In: **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**: Nova Santa Rita-PI, síntese e das informações, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 19 fev. 2009.
- INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO PIAUÍ - EMATER-PI. **Projetos elaborados para o período 2008/2009**. Disponível em: <<http://www.emater.pi.gov.br/programas.php>>. Acesso em: 05 maio 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Estrutura Fundiária do Piauí**. Teresina, 2007.
- MENDES, F. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MIN. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro**. 2005. Disponível em: <<http://www.min.gov.br>>. Acesso em: 05 mar 2009.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. **Plano safra da agricultura familiar 2007/2008**. 2008. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/arquivos/Folheto\\_MDA\\_PlanoSafra2007\\_B.pdf](http://www.mda.gov.br/arquivos/Folheto_MDA_PlanoSafra2007_B.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2009.
- PROGRAMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2000**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 16 abr. 2009.
- RIBEIRO, M. B. D. de. **Semi-árido - potencialidade**. **Rio São Francisco**: transposição, revitalização. Brasília: Fubras, 2007.

SILVA, R. M. A. da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 f. Tes e (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2006.

VASCONCELOS, J. M. **As políticas públicas no semi-árido piauiense a partir da década de 1990**: uma discussão sobre a dimensão econômica da sustentabilidade. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Piauí. Programa Regional de Pós-Graduação em desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Teresina, 2005.

\* Artigo embasado na monografia defendida para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas, em 2009, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Socorro Lira Monteiro.

\*\* Economista e Contadora da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional Piauí. E-mail: mrjesusalves8@gmail.com.

\*\*\* Professora do Departamento de Ciências Econômicas e do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPI. E-mail: socorrolira@uol.com.br.

# A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO MUNICÍPIO DE TERESINA

por Mamede Rodrigues de Sousa\*

O Poder Público tem como finalidades, dentre outras, a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social. A concretização de tais objetivos exige a movimentação da máquina administrativa, que, por sua vez, produz despesas, custeadas pelas receitas públicas - notadamente os tributos.

Entretanto, a atividade tributária não é mais encarada unicamente como uma forma de obtenção de recursos. Seguindo a tendência atual em que o Estado possui forte papel regulador da economia, os tributos também são empregados como instrumentos de política econômica, induzindo ou desestimulando comportamentos, através do tratamento favorecido ou mais oneroso em relação a determinadas pessoas, bens ou serviços.

Em Teresina, foram editadas diversas leis tratando sobre incentivos fiscais, destacando-se:

- a) A lei n.º 2.194, de 24 de março de 1993, que criou o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho, concedendo redução de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviços (ISS) aos contribuintes patrocinadores da cultura, abrangendo, dentre outras, iniciativas ligadas à música, à dança, ao teatro, ao cinema, à literatura e à fotografia;
- b) A lei n.º 2.328, de 18 de agosto de 1994, que dispõe sobre o regime de incentivos tributários para as microempresas que preenchassem os requisitos nela exigidos, consistindo o benefício em isenção de ISS e de taxas de licença;
- c) A lei n.º 2.528, de 23 de maio de 1997, que

estabeleceu a política de benefícios e incentivos fiscais do município de Teresina, estimulando a implantação de novos empreendimentos industriais, comerciais ou prestadores de serviços, contemplando também a ampliação de unidades já instaladas. As leis n.º 3.061, de 28 de dezembro de 2001, e n.º 3.112, de 1.º de agosto de 2002, modificaram-na, aumentando os requisitos para a obtenção dos benefícios e restringindo os favores fiscais, no âmbito dos prestadores de serviços ao setor de hotelaria;

d) A lei n.º 2.778, de 13 de maio de 1999, que instituiu incentivo fiscal para as empresas, estabelecimentos comerciais, indústrias e prestadores de serviços que promovessem patrocínio ou investimentos no esporte de Teresina.

O presente estudo terá como foco apenas a lei n.º 2.528/1997, pois é mais abrangente do que as demais, bem como visa estimular o surgimento de novos empreendimentos em Teresina, além de beneficiar aqueles que venham a sofrer ampliação.

Em seu artigo 1.º, a referida lei informa que seus benefícios são concedidos "a novos empreendimentos industriais, comerciais e prestadores de serviço de hotelaria que vierem a se instalar no Município de Teresina".

De acordo com o artigo 6.º, os empreendimentos já instalados poderão usufruir dos mesmos incentivos, desde que operem nos setores da economia já indicados e que demonstrem incremento em sua capacidade produtiva, servindo de referência à mão de obra empregada, que deve ser aumentada em, pelo

menos, 1/3 (um terço).

No caso de fusão ou incorporação, a empresa que surge poderá gozar os incentivos previstos na lei, porém, ser-lhe-á exigido um acréscimo de 50% (cinquenta por cento) no seu quadro de empregados.

Para a lei, considera-se implantação o empreendimento transferido para Teresina, exceto aqueles organizados “sob a forma de consórcio, condomínio, incorporadora ou similares”.

O empreendimento organizado sob a forma de incorporadora distingue-se da incorporação de empresa, mencionada acima. A incorporadora é uma empresa especializada em realizar incorporações, enquanto a incorporação de empresa pode envolver todo e qualquer empreendimento, bastando apenas que uma pessoa jurídica seja absorvida pela outra, ou seja, a empresa incorporada deixa de existir e seu patrimônio passa à titularidade da entidade que a incorporou. Percebe-se, pois, que o Município favoreceu as incorporações entre empresas realizadas de maneira eventual, deixando à margem aqueles empreendimentos especializados em incorporações.

Também estão excluídas as empresas que já operam em Teresina e simplesmente são transferidas para os polos empresariais ou, ainda, aquelas oriundas de cisão ou extinção de outra empresa com objeto social similar.

As vedações e exceções sob comento visam coibir abusos, pois, do contrário, as empresas poderiam sofrer frequentes reorganizações societárias e obter incentivos fiscais sob o pretexto de se tratar de novo empreendimento. Sendo assim, a finalidade desejada pelo legislador municipal estaria comprometida, uma vez que a reengenharia societária não implicaria, necessariamente, aumento na capacidade produtiva nem atração de novos investimentos para a cidade.

Os incentivos garantidos pela lei n.º 2.528/1997 consistem na isenção, por no máximo 10 (dez) anos, de tributos relativos ao empreendimento, incluindo taxas, IPTU, ISS e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). De acordo com a lei, também é considerado incentivo oferecido pelo Município a realização de cursos de formação e especialização de mão de obra para as indústrias, a assistência na elaboração de estudos e projetos de engenharia e, na área econômico-financeira, isenção de ISS incidente sobre os

serviços de construção civil relacionados à implantação dos empreendimentos, dentre outros.

A referida lei chega a prever o incentivo municipal à participação em feiras e exposições em outros estados da federação, com o objetivo de abrir novos mercados ou ampliar aqueles já ocupados pelos empreendimentos localizados em solo teresinense.

Outro benefício significativo trazido pela legislação analisada é a aquisição de terrenos pelo Poder Público para a implantação de polos empresariais, podendo alienar, locar ou conceder o direito de uso dos imóveis aos empreendimentos atendidos na política de incentivo fiscal, com exceção dos prestadores de serviço de hotelaria.

Quanto às microempresas, o Poder Executivo Municipal ficou autorizado a implantar o Programa de Incubadoras Industriais, que incluirá, dentre outras facilidades, a construção de galpões, arrendamento ou locação de prédios para tais empreendimentos. Permite-se até mesmo a requisição de prédios públicos ociosos ou, ainda, a adaptação ou reforma para que sejam ocupados pelos interessados. Ordinariamente, será cobrado um aluguel pelo uso do imóvel; porém, se a microempresa gerar mais de 15 (quinze) empregos, será dispensada desse ônus.

Os requerimentos para concessão de benefícios fiscais são dirigidos ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CONTEDE), cabendo-lhe a análise e a aprovação das solicitações, mediante parecer técnico.

O prefeito é membro nato e funciona como presidente do Conselho, que possui mais 10 (dez) conselheiros. A sociedade civil é representada pela Associação Industrial do Piauí, Câmara dos Dirigentes Lojistas, Conselho Regional de Economia, Câmara Municipal de Teresina, Federação das Indústrias do Estado do Piauí e Federação Piauiense dos Microempresários, cabendo a cada instituição uma indicação.

A área técnica dos entes públicos também se faz presente por meio da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí, em que cada órgão indicará um representante para o Conselho.

Após indicados pelas instituições ou órgãos com participação no Conselho, os conselheiros são nomeados pelo prefeito e cumprem mandato de 2 (dois) anos, prorrogável por igual período, sendo

vedada a concessão de qualquer tipo de remuneração, vantagem ou benefício de natureza pecuniária a eles.

Percebe-se que a lei n.º 2.528/1997 não trata de benefícios isolados, realmente estabelecendo um complexo sistema de incentivos fiscais, abrangendo os setores de comércio e indústria por completo, desde que preenchidos os pré-requisitos, especialmente no tocante à novidade na instalação ou à ampliação da capacidade produtiva.

Em relação aos prestadores de serviço, restringiu seu alcance aos empreendimentos de hotelaria, quando poderia ter incentivado outros segmentos de relevo da economia teresinense, como o setor de saúde, representado pelas várias clínicas e hospitais, e a área da educação, que reúne tanto escolas dedicadas ao ensino fundamental e médio quanto faculdades e centros universitários. Os setores da saúde e da educação atraem pessoas de todo o Piauí e de outros estados, tais como Ceará, Maranhão, Pará e Tocantins, gerando empregos, circulando riquezas e incrementando a arrecadação de tributos.

A única escusa para a exclusão de tais segmentos seria a avaliação de que não há necessidade de incentivá-los, ao passo que os estabelecimentos comerciais, as indústrias e os empreendimentos prestadores de serviço de hotelaria representariam setores econômicos carentes de expansão. É importante que realmente exista um planejamento quanto ao desenvolvimento econômico do município de Teresina e que a legislação tributária correspondente reflita tais escolhas político-econômicas.

De qualquer modo, independentemente dos setores estimulados, a política de incentivos fiscais passa por dois obstáculos em sua concretização.

O primeiro é relativo à publicidade, uma vez que a lei sob estudo já conta com mais de 10 (dez) anos e os empreendedores do momento, notadamente os jovens que tentam iniciar pequenos negócios, na maioria das vezes não dispõem do conhecimento adequado sobre o arcabouço institucional em que devem se inserir, enfrentando dificuldades na integração à economia formal e não usufruindo das vantagens que ela oferece, como, por exemplo, os incentivos fiscais. Exceção é feita àqueles que buscam orientação em instituições vinculadas ao empreendedorismo, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ou em órgãos públicos das áreas de indústria, comércio ou

desenvolvimento econômico. Contudo, deve ser dada maior atenção à capacitação dos empreendedores, transmitindo-lhes noções de administração, economia, direito, *marketing* e informática.

O segundo empecilho diz respeito à dificuldade em iniciar formalmente uma atividade empresarial, uma vez que o empreendedor deve seguir um longo processo a fim de se regularizar. Em Teresina, houve uma melhoria em virtude da Lei Complementar Municipal n.º 3.901, de 14 de agosto de 2009, que simplificou o procedimento de expedição de Alvará de Funcionamento, tornando mais rápido o início das atividades do contribuinte.

O número de documentos exigidos para a inscrição do Cadastro Municipal de Contribuintes foi reduzido, além de ter sido abolida a renovação periódica de alvará de funcionamento, sendo esta exigida apenas quando o contribuinte modificar o seu endereço ou a atividade desenvolvida.

Deve ser destacada também a legislação nacional sobre microempresa e empresa de pequeno porte, a qual concede tratamento favorecido e simplificação na escrituração, no recolhimento de tributos e nas relações trabalhistas e previdenciárias - significativa contribuição para a abertura e manutenção destes empreendimentos.

A política de incentivo fiscal, por si só, não conseguirá reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento econômico e social, devendo estar acompanhada de maior incentivo aos empreendedores, inclusive em relação à capacitação e à integração à economia formal, permitindo-lhes enfrentar o competitivo cenário econômico.

De outro lado, a simplificação das obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias auxilia a formalização e o funcionamento das micro e pequenas empresas, tão importantes no desenvolvimento econômico.

Porém, os empreendimentos de maior porte também devem ser contemplados com uma legislação mais favorável, a qual resulte em menor custo administrativo e operacional e em maior agilidade na tomada de decisões e na implementação das respectivas ações. Mesmo que não haja redução no valor nominal dos tributos pagos pelos empreendimentos de maior porte, a simplificação no cumprimento das obrigações tributárias seria extremamente benéfica a essas empresas.

Conforme visto, a legislação tributária é

essencial no estímulo a novos empreendimentos, influencia diretamente na geração de empregos e, a partir de reformas pontuais em seu texto, já permite ganhos na competitividade, através da simplificação em seus procedimentos.

Cabe aos estudiosos da economia e da legislação tributária buscar o desenvolvimento sem comprometer a arrecadação de receitas públicas, conciliando o fomento à economia com a obtenção de meios para custear os serviços públicos ●

#### Referências

BRASIL. Lei Complementar n.º 123, de 14 dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, da Lei n.º 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n.ºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123compilado.htm)>. Acesso em: 08 nov.2009.

TERESINA. Lei n.º 2.194, de 24 de março de 1993. Altera a lei n.º 2.194, de 24 de março de 1993, que cria o projeto cultural Prof. A. Tito Filho no Município de Teresina - FMC e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 01 abr. 1993.

TERESINA. Lei n.º 2.328, de 18 de agosto de 1994. Dispõe sobre o regime de incentivos tributários para a Microempresa e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 23 ago. 1994.

TERESINA. Lei n.º 2.528, de 23 de maio de 1997. Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 27 maio 1999.

TERESINA. Lei n.º 2.778, de 13 de maio de 1999. Institui incentivo fiscal para as empresas, estabelecimentos comerciais, indústrias e prestadores de serviços que promoverem patrocínio ou investimentos no esporte de Teresina. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 21 maio 1999.

TERESINA. Lei n.º 3.061, de 28 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Lei n.º 2.528, de 23 de maio de 1997, que “Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências”. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 31 dez. 2001.

TERESINA. Lei n.º 3.112, de 01 de agosto de 2002. Altera dispositivos da Lei n.º 2.528, de 23 de maio de 1997, que “Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências”. **Diário Oficial do Município**, Teresina, PI, 07 ago. 2002.

**\*Professor de Direito da Universidade Estadual do Piauí, Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí, Procurador do Município de Teresina.**

## SETORES IMPRODUTIVOS AQUECEM ECONOMIA EM MUNICÍPIOS DO NORTESTE: o caso de Timon, no Maranhão

por Sebastião Carlos da Rocha Filho\*

Nos últimos anos, percebe-se que a atividade comercial de Timon, cidade localizada a 450 Km de São Luis e próxima da capital piauiense, vem tomando proporções gigantescas. Dados do Ministério do Trabalho indicam que, entre 2003 e 2008, este seguimento cresceu mais de 47%. Nesse período, surgiram 121 novas empresas formais na cidade. Qual a causa desse aquecimento? O que está realmente acontecendo em Timon, que tantos empreendedores de Teresina estão migrando para esta cidade?

Estudos apontam que, a partir de 2003, com o novo modelo de política social proposto pelo Governo Federal, reunindo os programas de transferência de renda em torno do Bolsa Família, um volume significativo de recursos foram inseridos

nos municípios pobres do Nordeste. Somente em Timon, o total de recursos inseridos pelo Bolsa Família saiu de R\$ 7,116 milhões para R\$ 15,737 milhões entre 2004 e 2008, variando neste intervalo mais de 121%. Para 2009, até o mês de agosto, já foram contabilizados mais de nove milhões. Portanto, mensalmente, R\$ 1,128 milhões de reais, em média, são transferidos diretamente às famílias pobres de Timon. A partir de setembro, o rendimento médio por família sairá dos atuais R\$ 86,00 para R\$ 95,00, aumentando o montante de recursos mensais para R\$ 1,800 milhões. Como este dinheiro deve ser gasto obrigatoriamente com alimentação, remédios, material escolar e vestuário, é tal aporte financeiro que vem alimentando o comércio da cidade. Os setores do

comércio que mais cresceram foram comércio de alimentos, farmácias, armarinhos e papelarias e lojinhas de roupa.

Quando consideramos a participação dos recursos da Previdência (aposentadorias, pensões e auxílios doença), o montante aumenta ainda mais. Os benefícios do INSS totalizaram R\$ 32,706 milhões em 2003, passando para R\$ 63,083 milhões em 2008, variando 118% - isso representou, em média, R\$ R\$ 5,314 milhões por mês. O volume de gastos com pessoal da Prefeitura Municipal ultrapassou os R\$ 77,400 milhões de reais em 2008, o que representou, em média, mais de R\$ 6 milhões por mês. Somente entre 2004 e 2008, a variação com despesa com pessoal alcançou o índice de 159,38%. Somando a participação INSS, Prefeitura Municipal e setor privado formal (R\$ 8 milhões), conclui-se que a massa salarial de Timon saltou de R\$ 61,417 milhões para R\$ 148 milhões no período considerado. Esse é um dado preocupante, pois o peso dos salários da prefeitura e do INSS representaram mais de 94% do total. É grave porque são dois setores considerados economicamente improdutivos, ou seja, a participação do setor produtivo (capaz de gerar mais empregos e tributos) é somente de 6% na massa salarial da cidade.

Permitir o desenvolvimento econômico, a partir de setores improdutivos, produz migração de

capital e concentração de renda, provocando o aumento da miséria e da pobreza. Pode-se concluir isso verificando os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que descrevem o perfil dos pobres e miseráveis em Timon. Segundo o MDS, a estimativa de miseráveis e pobres na cidade é de 26 mil famílias (70% do total de famílias - mais ou menos 100 mil pessoas), sendo 24 mil cadastradas no Programa Bolsa Família. Mensalmente, em média, mais de 19 mil famílias ou 76 mil pessoas são beneficiadas. Esse é um número assustador, considerando que a estimativa populacional de Timon para 2009 é de 150.335 pessoas - uma massa de cidadãos e cidadãs sem emprego e que sobrevivem da ajuda do governo.

Não oferecer oportunidades de trabalho para um indivíduo é violar sua condição como ser humano. O homem se realiza pelo trabalho, pois encontra sua dignidade, garantindo bem-estar para si e sua família. É urgente que se estabeleçam estratégias de geração de emprego e renda na cidade Timon, caso contrário, esse círculo vicioso alimentado por setores improdutivos irá conduzir a cidade para um desequilíbrio social sem precedentes. É importante salientar também que o fenômeno se repete em vários municípios do Nordeste ●

\*Professor do DECON-UFPI, Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

## O TRABALHO LIVRE NAS FAZENDAS PASTORIS ESCRAVISTAS DO PIAUÍ\*

por Solimar Oliveira Lima\*\*

Passados os primeiros séculos da ocupação, o Piauí enfrentaria o século XX desejoso dos “avanços da modernidade”. Embora ainda persistissem terras desocupadas, a paisagem do território refletia a consistente presença humana dispersa na frágil zona urbana e consolidadas áreas rurais. O acanhamento das cidades seguia a tendência histórica dos espaços criados para reduzida vida produtiva e forte representação dos poderes religioso, administrativo e fiscal. À exceção da capital, recém-criada no início da segunda metade do XIX, e duas ou três outras ao norte e ao sul, as cidadelas continuavam fortemente vinculadas ao estilo dos domínios dos

currais. Contudo, o Piauí, em rigor, não era mais o sertão do gado, mas a sociedade insistia em mostrar suas marcas do criatório, “logo nestes tempos que [deixava] na história as tristes páginas da escravidão”. Quase às vésperas da República, autoridades propagavam o “desenvolvimento por vir” e ressaltavam os dias em que a sociedade era assentada nos braços da “honra e trabalho”.

Os antigos senhores fazendeiros lamentavam a “existência de uma gente sem austeridade do trabalho, preferindo uma sina de intranquilidade”. Certamente, a libertação dos escravizados trouxera a necessidade de novos arranjos de relações, mas as reclamações recaíam, com vigor, sobre os



trabalhadores historicamente livres. Brancos pobres parecem ter, conjunturalmente, resistido à presença dos novos trabalhadores livres no mercado. Curiosamente, a pobreza embranquecida parecia relegar os decantados parceiros de outrora, frente à presumida disputa e concorrência por pequenos lotes - como moradores -, ínfimos salários e proteção coronelista. Também pareciam demonstrar “em seus propósitos” fadiga pela histórica exploração e insegurança das relações que faziam destes brancos livres os mais próximos dos negros escravizados.

Os imediatos anos pós-libertação revelaram, entretanto, que a nova condição jurídica dos libertos legou quase nada além da liberdade. A maioria permanecera onde sempre estivera. Presos às propriedades pelos grilhões das novas relações sociais, continuaram trabalhadores sob o domínio da submissão e favores. Seguiram na labuta dos serviços e tarefas sob o jugo do trabalho não remunerado e de jornadas que se estendiam “enquanto houvesse força”. Seguiram, também, labutando lado a lado com os antigos companheiros de extenuantes jornadas, os brancos pobres historicamente livres.

Na leitura do passado escravista, a historiografia clássica piauiense ensaiou uma visão de labuta destes trabalhadores, também partilhada com os senhores. Escravizadores saíam cavalgando na imensidão das matas e sob sol abrasador, juntamente com escravizados, numa relação de companheirismo e ajuda mútua.

Nesta bucólica e romântica concepção, certamente caberiam longas prosas, causos, trocas de farinha, carne seca e rapadura. Sendo, pois, o melhor amigo do senhor, o escravizado portava-se com a mansidão necessária à harmonia das fazendas e da riqueza senhorial. A humanização do escravizado por esta historiografia velou as diferenças e conflitos na relação e ainda excluiu das páginas a massa de trabalhadores brancos pobres livres.

O trabalhador livre existente na fazenda pastoril, para esta historiografia, era aquele adequado aos propósitos da produção e da acumulação senhorial. O pobre livre, branco, aparece como símbolo do desbravamento, da prosperidade e da mobilidade social. Estes homens haviam seguido os destemidos senhores aos confins, enfrentaram e dizimaram populações indígenas, demarcaram as terras a ferro e fogo e tornaram-se vigias das propriedades, incluindo ali os gados, escravizados

e “o mais necessário”. Estes trabalhadores inseridos na ordem vigente da ocupação e pecuária receberiam a alcunha de vaqueiro, não apenas pela lida do gado, mas pela relação de confiança e

exercício diuturno do controle social.

Ser preposto da ordem dominante não era, certamente, função para qualquer um. Exigia-se intimidade com a casa principal, ainda que poucos ultrapassassem os batentes e soleiras. O vínculo se fortalecia na estratégia ideológica manipulada pela elite para manter os vaqueiros em estado de disciplina, exploração e submissão. As relações de trabalho pré-capitalistas funcionavam como amortecedores de pressão social entre vaqueiro e proprietário. Assim, através de recursos como “quarta” ou “quinto” [vaqueiros recebiam de acordo com as crias produzidas por ano], estabelecia-se a possibilidade de ascensão social, fazendo com que, na realidade, poucos, de fato, fossem convertidos, pelo trabalho realizado, à categoria de proprietário.

A mobilidade exigia um acúmulo contínuo de rezes e acesso à terra. Estas exigências acarretaram dois processos na zona de pastoreio piauiense, levando a uma intervenção mais segura da elite e governo. O primeiro foi o enriquecimento ilícito de alguns vaqueiros, com desvio e furto de animais e escravizados; situação comum nas propriedades públicas. O estado possuía, até 1871, propriedades divididas em três inspeções ou departamentos. O segundo fez aumentar a pressão sobre a terra, uma vez que, juntamente com outros prepostos da elite, passaram a reivindicar propriedades, estabelecendo-se sérios conflitos pela terra.

É certo que poucos foram os vaqueiros que se tornaram senhores. Entre esta camada de homens brancos, pobres e livres, predominaria uma relativa massa de despossuídos que encontravam abrigo no seio da estrutura reservada aos escravizados e libertos. Cabe ressaltar que, no sertão pastoril, os “machos” nasciam para ser vaqueiros e inseriam-se na lida, em regra, aos sete anos. Homens de diferentes condições jurídicas enfrentavam a labuta e partilhavam as mesmas tarefas nas fazendas. Estes, sim, eram companheiros de sol a sol, embora - como toda relação social, na sociedade escravista - vivessem em permanente tensão.

Fontes disponíveis no Arquivo Público do Piauí indicam que não procede a divisão de trabalho entre escravizados e livres nas fazendas, como

apontou Tanya Brandão em “O escravo na formação social do Piauí”. Não havia tarefas mais propícias a um que a outro; os livres não faziam as tarefas consideradas mais leves e os negros as mais pesadas. A autora afirma, por exemplo, que os livres eram mais afetos à lida com os animais no campo e que os escravizados encontravam-se nas tarefas consideradas de infraestrutura ao pastoreio. Contudo, é certo que em todas as tarefas requeridas pela fazenda pastoril podia-se encontrar livres e escravizados labutando juntos. Podia-se mesmo encontrar um ou outro negro escravizado na função de vaqueiro encarregado da fazenda, assim como os poucos brancos.

Homens livres e escravizados partilhavam as jornadas com mulheres escravizadas, abrindo caminhos entre as matas e caatingas para que o gado se deslocasse pelos campos, chegasse a reservas naturais de água e fosse conduzido com segurança às fazendas e currais. O vaquejador, às vezes, conduzia o gado a um manancial aberto pelas trabalhadoras e trabalhadores, onde os animais podiam beber em pequenas aguadas, cacimbas ou açudes. Mulheres também se juntavam aos homens livres e escravizados nas tarefas de construção de cercas e currais. Os homens livres e escravizados contavam ainda com a ajuda das mulheres nos serviços de amansar animais, adestrando poldros e cavalos para os serviços de campo, transporte de pessoal e cargas, bem como bois para serem empregados em carros. Também costumavam, ambos os sexos, ser responsáveis por manter os animais presos nos currais [curradeiras e curraleiros], cuidando de bicheiras [feridas com vermes, bichos], alimentando e fornecendo água em tanques, especialmente quando se tratava de bezerros para desmama.

Brancos livres pobres e escravizados, especialmente crianças, eram peadores, tangedores e guias. Os peadores atuavam nos campos próximos às aguadas e pastos. O trabalho consistia em prender as patas - geralmente as dianteiras - dos cavalos, éguas e poldros com peias, uma espécie de algema feita com cordas ou couro trançado, que permitia pouca locomoção. Guiar animais requeria destreza e conhecimento dos campos. O trabalho dos meninos era restrito às cercanias das fazendas a que pertenciam, diferindo de guias adultos que estendiam o raio de atuação a outras fazendas e a tropeadas com destino a feiras. Os guias, juntamente com outros

vaqueiros, tinham também a função de evitar arrancos [partidas súbitas] ou desgarramentos [desvio de rumo] dos animais. É crível que a tarefa de guia se confundisse, na prática, com a de tangedor, que auxiliava nos deslocamentos dos animais, tocando-os com varas e aboiadas [cantos para guiar bois].

Uma importante função do pastoreio era a comercialização dos animais através das tropeadas. Gado *vacum* e cavalos eram transportados por longas distâncias para alcançar o mercado regional. Para as cercanias de Salvador, levava-se, em média, 47 dias - tomando-se como referência uma saída de Oeiras, a antiga capital. Nas tropeadas estavam presentes trabalhadores escravizados [tangedores, guias e cargueiros], vaqueiro passador [normalmente, criador responsável pela fazenda] e trabalhadores livres. Estes trabalhadores eram, em regra, “alugados” [recebiam remuneração específica pela atividade] e quase sempre libertos ou identificados como índios.

Os trabalhadores libertos e indígenas configuram uma categoria específica na intrincada tessitura escravista, quando se trata de relações de trabalho. Em que pese uma condição associada à liberdade, estes trabalhadores dispunham de reduzida possibilidade de inserção diferenciada no contexto do trabalho. Tal constatação é regra para os ex-escravizados. Para os trabalhadores “índios”, percebe-se, pela política de dizimação e posterior aldeamento, uma adequação ainda mais marginal e subordinada, uma vez que sua inserção dava-se extremamente aleatória. Outras inserções destes trabalhadores são referidas em fontes onde os mesmos aparecem - em todas as manuseadas - como alugados para “serviços de transporte” - em regra, de animais e cargas. É crível também que outras atividades foram desenvolvidas por estes trabalhadores; contudo, a suposta intimidade com matas e caminhos faz parecer que eles eram requisitados trabalhadores para uso na circulação de mercadorias e pessoas.

Nas fazendas, especialmente as maiores, o trabalho não se limitava às atividades requeridas pelo pastoreio. Os trabalhadores eram responsáveis pelas mais variadas tarefas necessárias ao estabelecimento da fazenda como unidade produtiva diversificada. Assim, livres e pobres estavam nos roçados e fabricação de farinha. No plantio e corte de cana, nas moendas e alambiques, na fabricação de açúcar e aguardente.

Também era comum trabalhadores livres, libertos e escravizados desenvolvendo serviços considerados especializados, como o de carpinteiro, marceneiro, ferreiro e pedreiro.

Os trabalhadores livres estavam tão adequados às paisagens das fazendas como os escravizados. Contudo, a condição jurídica de livres, sem dúvida, no trato diário, impunha limites diferenciados à exploração nos moldes aos quais estavam submetidos diretamente os escravizados. A frouxidão das relações, em que pese os mecanismos de controle dos trabalhadores livres, fez surgir - desde sempre - uma articulada campanha, em relatos e discursos, que impunha uma pecha a estes de vadios e desonestos. Em geral, aqueles que se negavam a capitular por ideologia ou necessidade aos ditames da ordem

servil constituída eram meticulosamente combatidos, nas falas e práticas. Para estes personagens, ficou reservada na sociedade coeva, a marginalização social e perseguições policiais; na contemporânea, o esquecimento ●

**\*Este texto resulta da pesquisa em andamento “A produção pastoral no Piauí, no Mato Grosso do Sul e no Rio Grande do Sul, de 1780 a 1930: um estudo comparado”, coordenada pelo Prof. Dr. Mário Maestri/UPF e financiada pelo CNPq.**

**\*\*Professor do DECON-UFPI e dos Programas de Pós-Graduação em História e em Políticas Públicas. Doutor em História/PUCRS.**

## RESENHA - UMA GOTA DE SANGUE: história do pensamento racial

por Vicente Gomes\*

MAGNOLI, Demétrio. *Uma gota de sangue: história do pensamento racial*. São Paulo: Contexto, 2009. 400 p.

Demétrio Magnoli, sociólogo, professor da Universidade de São Paulo (USP), integrante do Grupo de Análises de Conjuntura Internacional da USP, especializou-se nas áreas de Relações Internacionais e Geografia Política. Dentre outros, escreveu “O Corpo da Pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)” e organizou as obras “História das Guerras” e “História da Paz”.

Em 1924, o estado americano da Virgínia promulgou a Lei de Integridade Racial, que é considerada a mais célebre das leis antimiscigenação dos EUA. Essa lei estabelecia que qualquer americano branco que casasse com alguém que tivesse “uma única gota de sangue” não branco estava na ilegalidade. Esse fato inspirou o título do extraordinário livro “Uma Gota de Sangue”, lançado recentemente, no qual Demétrio Magnoli apresenta a história do pensamento racial, desde o século XVIII.

O relato sobre o pensamento racial é denso e amplo, revelando matizes e aspectos que só uma crítica rigorosamente sistemática pode realizar. Caso você esteja interessado em saber sobre as raízes eugenistas das escaramuças que levaram ao nazismo, leia o livro. Se você quer saber sobre as raízes do regime de *apartheid* construído na África do Sul, faça o mesmo. Agora, se você quer se informar sobre a gênese e as características do preconceito contra os negros americanos, o livro também informa.

Igualmente, o livro revela minúcias das estratégias de fundações filantrópicas (às quais poderíamos chamar de “novos aparelhos ideológicos”, no sentido althusseriano), como a Fundação Ford, na disseminação e patrocínio da ideologia multiculturalista junto aos programas de pós-graduação das universidades americanas, na sua exportação para todo o mundo, bem como na cooptação de lideranças ativistas. O multiculturalismo é apontado pelo autor como uma nova tentativa de fundamentação ideológica da divisão da humanidade em famílias separadas por diferenças pretensamente inatas.

A Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Relacionadas, patrocinada pela ONU e realizada em Durban, África do Sul, em 2001, é apontada por Demétrio como sendo uma realização concreta dessa ideologia e desse patrocínio. Para ele, a maioria das ONGs engajadas na promoção do evento “adotavam a perspectiva multiculturalista e encaravam a conferência como uma oportunidade singular para introduzir os seus conceitos na linguagem oficial da ONU”. E arremata: “a FF (Fundação Ford) estava longe de ser a única financiadora dessas organizações, mas figurava destacadamente na lista de patrocinadores de uma parcela significativa delas” (p. 100).

“Uma Gota de Sangue” contém inclusive informações sobre os vínculos da ideologia multiculturalista com o caso concreto brasileiro de demarcação das terras indígenas na região do estado de Roraima conhecida como Raposa Serra do Sol, objeto de decisão recente pelo STF. De acordo com Demétrio, o Conselho Indígena de Roraima, uma das entidades patrocinadoras da demarcação contínua das terras, figura na folha de subvencionadas da Fundação Ford.

Subjacente aos relatos de todos esses casos, os fios da teia de pensamentos que se propõem a identificar os alegados fundamentos para a discriminação racial no mundo, a despeito das pesquisas em genética apontarem para a negação de quaisquer diferenças inatas relacionadas à raça. Um alvo, contudo, desponta logo, nas entrelinhas do relato de Demétrio: as políticas de discriminação racial reversa ou políticas afirmativas. Exatamente o tipo de políticas públicas postas em andamento pelo governo federal, tais como a política de cotas raciais para universidades. Mas, questionamos, não é algo positivo implementar políticas públicas que oportunizem a conquista de direitos por parte de “minorias” a quem foram negados historicamente tais direitos? A questão é que para Demétrio essas políticas, contrariamente ao anunciado propósito, engendram desigualdade e racismo. Como tais iniciativas ensejam ou fortalecem o racismo?

Em uma maneira de mostrar isso, Demétrio faz uma rigorosa varredura analítica nos casos americanos que colocaram em cheque os programas de discriminação reversa que foram implantados originalmente nos Estados Unidos. Invariavelmente, esses casos colocaram em questão a legitimidade da classificação racial dos

cidadãos por esses programas, e invariavelmente, também, eles chegaram à Corte Suprema dos EUA. Esta pronunciou reiterados julgamentos no sentido de afirmar a ilegitimidade e o caráter discriminatório do uso da raça como um fator de preferência dos cidadãos. Um caso paradigmático (*Parents versus Seattle*) ocorreu recentemente, em 2007, quando o veredicto proibiu o uso de critérios raciais na admissão de matrículas de estudantes. Nele, a Corte assim se manifestou:

*Ações governamentais que dividem o povo por meio da raça são essencialmente suspeitas, pois tais classificações promovem noções de inferioridade racial e conduzem a políticas de hostilidade racial; reforçam a crença, sustentada por tantos durante tanto tempo de nossa história, de que os indivíduos devem ser avaliados pela cor da sua pele; endossam argumentações baseadas na raça e a concepção de uma nação dividida em blocos raciais, contribuindo desse modo para uma escalada de hostilidade racial e conflito (p. 135).*

Demétrio flerta com o entendimento do presidente da Corte, manifestado na ocasião, para quem “o caminho para acabar com a discriminação baseada na raça é acabar com a discriminação baseada na raça”. Para ele, o presidente queria dizer que a inversão do sinal da discriminação, como se faz nas ações afirmativas raciais, consagra a raça no domínio da lei, destruindo o princípio da cidadania.

Talvez alguém argumente que a situação brasileira é diferente, na medida em que não temos uma história de hostilidade e conflito racial. Esse é exatamente o ponto. Para apontar o quadro ideológico que fundamenta a implantação das políticas de discriminação racial reversa no Brasil, Demétrio se reporta ao verdadeiro bombardeio destinado à desconstrução da interpretação da formação da sociedade brasileira por Gilberto Freyre, na qual se destaca a tese da mestiçagem da nação. A ofensiva, que teria contado com a participação destacada, entre outros, de Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e brasilianistas como Thomas Skidmore, deu-se por meio da importação das categorias raciais bipolares (branco e negro), próprias da realidade americana, assinala Demétrio.

Portanto, não é porque a Corte Suprema americana rechaçou paulatinamente tais programas de discriminação racial reversa que ditas iniciativas

são consideradas inadequadas ao Brasil, embora os argumentos utilizados pelo órgão sejam relevantes. O autor está convicto de que essas iniciativas foram estruturadas com base em um *background* sociológico e antropológico que não é, absolutamente, o da realidade brasileira. Além disso, a cristalização da classificação racial implantada no país, através de inúmeros mecanismos institucionais (o Programa Nacional de Ações Afirmativas, de 2002, previa a adoção de metas percentuais de “afrodescendentes” inclusive no preenchimento de cargos de comissão do Grupo DAS), representa a irrupção de outra ordem institucional. Segundo Demétrio, o Estatuto da Igualdade Racial, de 2005, cancela o princípio constitucional da cidadania, insculpido no artigo 5.º da Lei Maior, pelo qual os cidadãos não se distinguem segundo critérios de raça, crença religiosa ou opinião política. Pelas disposições do Estatuto, “a nação não mais seria o fruto do contrato político entre cidadãos iguais, para se converter em uma confederação de raças” (p. 166).

Mas, talvez seja interessante indagar sobre os pressupostos teóricos da crítica de Demétrio, pois, certamente, essa crítica está também vinculada a um fundamento principiológico. Nessa direção, outra coisa que desponta nas entrelinhas, também desde o começo do livro, é que o autor parece defender que as políticas públicas voltadas para as minorias devem ser regidas pelo princípio iluminista de igualdade entre os homens. Contudo, poderíamos, mais uma vez, questionar: o princípio da igualdade também não tem sido usado para discriminar socialmente? É óbvio que há aí uma disputa de pressupostos filosóficos importante. De qualquer forma, o livro merece ser celebrado como um valioso subsídio para aqueles envolvidos com a questão e que se preocupam com soluções que transcendam o mero plano dos interesses imediatos ●

\* Professor Adjunto do Departamento de Filosofia/UFPI, Doutor em Filosofia/UNICAMP, icv@uol.com.br.

## ESPERANÇA. Nossa Consciência tem nome\*

por Solimar Oliveira Lima\*\*

Todo dia fazemos das horas o tempo de conquistas. Há muito, do acordar ao adormecer, reafirmamos no presente o compromisso com o futuro. Defendemos hoje a igualdade com a força que nos animou no passado à liberdade. Assim, construímos diuturnamente nossa história. Sem descanso, o povo negro é, também, protagonista da democracia no Brasil. Nos avanços políticos e democráticos, repousa o simbolismo do 20 de novembro.

O dia inspirado na luta de Zumbi dos Palmares vincula-nos mais ao por vir, e o que virá depende menos do ontem. Nossas ações exigem consciência do que fomos e do que queremos ser. Nossos dias são de esperanças.

Esperança, como a que se fez Garcia, no Piauí.

Esperança Garcia aparece entre nós na segunda metade do Século XVIII e foi-nos revelada pelo historiador Luiz Mott em “Piauí Colonial” (1987). Esperança mulher era uma trabalhadora rural, casada, negra, escravizada do Real Fisco.

Escrevera, em 1770, com letras quase desenhadas, uma denúncia contra o administrador da fazenda em que vivia. A fazenda fazia parte do patrimônio legado por Domingos Sertão aos jesuítas, em 1711, sendo confiscado posteriormente pela Coroa Portuguesa, em 1760. As diversas propriedades foram divididas em três inspeções ou departamentos (Nazaré, Piauí e Canindé) e passaram a ser administradas por inspetores ou administradores. Em cada uma das fazendas havia um criador, vaqueiro encarregado da produção e bens, incluindo os trabalhadores.

Esperança pertencia à fazenda Algodões, da inspeção Nazaré. Era encarregado, do Departamento, o capitão Antônio Vieira do Couto, que retirara a escravizada de Algodões e a colocara na sua residência, em outra fazenda, passando esta a trabalhar como cozinheira. Na carta, de 6 de setembro, Esperança relata espancamentos nela - “um colchão de pancadas” - e em um filho - “uma criança que lhe fez extrair sangue pela boca”.

Denuncia ainda a privação de batizados, inclusive de “uma criança [dela] e duas mais” e da ausência de confissão para o conjunto das trabalhadoras, suas “parceiras”.

Outro documento, de autor desconhecido que acompanhava a carta de Esperança, reforça o relato da violência - “uma quinta-feira [o criador] deu tanta bordoadada com um pau e com [Esperança] no chão” - e indica que a negra, após o espancamento, fugira levando consigo “dois filhos, um nos braços, de 7 meses, e outro de 3 anos”. A trabalhadora não seguiu imediatamente para a fazenda Algodões, deve ter se refugiado, com a proteção de parceiros, na mata próxima à outra fazenda, uma vez que durante um tempo não se teve “notícia dela”.

Passados oito anos da denúncia e fuga, pode-se, novamente, encontrar Esperança em uma relação de trabalhadores das fazendas da Inspeção Nazaré - conforme documento manuscrito disponível na Biblioteca Nacional, datado de 8 de outubro de 1778, que revela um pouco mais da vida desta trabalhadora.

Na fazenda Algodões, podia-se encontrar 18 trabalhadores, entre estes o casal Ignácio e Esperança. Ele, um negro de Angola, de 57 anos; ela, crioula, com 27 anos. Na relação aparecem também sete crianças. Supostamente, se estivessem vivos, a filha de Esperança poderia ser a crioulinha Paula, com nove anos. Quanto ao filho, temos duas possibilidades: Pedro, com 11 anos, identificado seguindo a nação do pai, Angola, ou Manuel, crioulo, 13 anos, que teria, de fato, em 1770, cinco anos.

Esperança, quando escrevera a carta, possuiria 19 anos; aos dezesseis, parira o primeiro filho. É provável que tenha tido outros filhos, uma vez que no arrolamento aparecem muitas crianças e apenas mais uma mulher com idade reprodutiva - a viúva Domingas, já com 37 anos. Também parece certo que Esperança nascera em uma das fazendas, quando pertenciam aos jesuítas, e aprendera a escrever ainda criança, sob a tutela destes, que foram expulsos do Piauí em 1760, quando a trabalhadora tinha apenas 9 anos.

Fontes indicam que Algodões - como muitas outras fazendas públicas - enfrentava sérios problemas com trabalhadores para a produção na fazenda. Existiam apenas cinco homens com idade produtiva, considerando um de 13 anos, aprendiz de ofício especializado. Assim, é certo que as quatro mulheres adultas desempenhavam

importante papel na labuta cotidiana. A exploração da reduzida mão de obra era exaustiva. Em 1770, por exemplo, os escravizados “todas as noites trabalham sem descanso algum, sendo preto velho e se fora moço, tudo podia a sua mocidade suportar”. Em 1776, fortaleceram-se as denúncias de violências, abuso sexual de escravizadas e desvios de produção das fazendas pelos administradores.

Esperança, com sua denúncia e fuga, em 1770, manifestou importante ato de resistência. Embora desconheçamos os resultados das medidas oficiais, “providências”, que foram tomadas, como instalação de devassa para apurar os “queixumes”. O retorno e permanência da escravizada a Algodões e à convivência familiar pareceu ser uma concessão administrativa. Tratava-se, em rigor, de um recurso largamente utilizado por todas as gestões das fazendas - Jesuítas, Fisco e Império - para dirimir conflitos e manter os escravizados sob controle. Porém, em nada alterou a disposição dos escravizados a resistir à dominação. No Século XIX, são abundantes os relatos oficiais de autoridades sobre as fazendas e seu cotidiano. A violência e exploração administrativa persistiram, assim como as manifestações de resistência dos escravizados.

À corajosa manifestação de Esperança somam-se, portanto, muitas outras ações organizadas ou espontâneas de resistência dos trabalhadores escravizados no Piauí. Resistiam, não raro com violência, à exploração e dominação escravista pública. O conjunto das ações encontra na Carta de Esperança o registro simbólico da luta dos afro-piauienses, do passado e presente, por liberdade e igualdade. Este é o sentido do 6 de setembro - Dia Estadual da Consciência Negra no Piauí - e do 20 de novembro. A luta por condições dignas de vida é o nosso maior legado para as gerações futuras ●

**\*Agradeço ao historiador Rodrigo Gerolineto, mestrando do Programa de Pós-Graduação em História (UFPI), pela cessão do documento “Relação de Escravos da fazenda Inspeção de N. S. de Nazaré, de todos quantos nela se acham e também os da casa da residência com as suas idades pouco mais ou menos”, disponível na Biblioteca Nacional.**

**\*\*Professor do DECON-UFPI e dos Programas de Pós-Graduação em História e em Políticas Públicas. Doutor em História/PUCRS.**

# SERVIÇOS: contextos, conceitos e tipos

por Antonio Cardoso Façanha\*

O objetivo deste texto é o de discutir o debate teórico da temática dos serviços a partir de uma breve reflexão dos contextos formadores da discussão e de uma discussão dos conceitos e tipos de serviços que marcam o debate contemporâneo. A intenção inicial é levantar, de forma preliminar, alguns contextos necessários para o entendimento da temática dos serviços e de sua leitura feita à luz da geografia.

## 1 Contextos Formadores da Discussão

Um primeiro contexto refere-se à discussão sobre serviços que remete ao processo de transformação da produção centrada na indústria e no crescimento das atividades de serviços que ocorreram na segunda metade do século passado, em contextos diferenciados em relação aos países no mundo. Segundo Castells (1999, p. 225), esse debate passa pela reflexão do que seja o pós-industrialismo, que, na sua visão, é a combinação de três processos, tais como: a) a geração de conhecimento em todas as esferas da atividade econômica; b) a mudança de produção de bens para prestação de serviços; e c) a valorização das profissões com grande conteúdo de conhecimento e informação. Ou seja, ao que interessa nesse momento, é a expansão significativa das atividades de serviços na economia.

Um segundo contexto baseia-se nas reflexões de Harvey (1994, p. 140), que discorre sobre as mudanças decorrentes da rigidez do modelo fordista de produção e da expansão da acumulação flexível que “caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. A essas rápidas mudanças, o autor ressalta a existência de “um vasto movimento no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos institucionais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas”.

Um terceiro contexto importante a destacar é a forte relação existente entre as cidades e a expansão do setor de serviços. A pesquisa de Sassen (1998, p. 76) analisa as cidades com espaços estratégicos para a produção de serviços orientados pelas empresas, reconhecendo que o

*[...] crescimento dos serviços para as empresas é evidente nas cidades em níveis diferentes do sistema urbano de uma nação. Algumas dessas cidades atendem a mercados regionais ou subnacionais, outras se voltam para os mercados nacionais e outras satisfazem os mercados globais. Neste contexto, a globalização torna-se uma questão de escala e de ampliada complexidade.*

Uma observação preliminar é que a prestação de serviços possui uma ligação intensa com as corporações transnacionais, haja vista que o “grande aumento da utilização do setor de prestação de serviços também foi propulsionada pela dispersão territorial de empresas que operam em vários ramos, seja em nível regional, nacional ou global” (SASSEN, 1998, p. 91). O que é preciso analisar com mais detalhe é quais seriam as relações existentes entre as cidades de porte médio e as empresas transnacionais, na intenção de desvendar os tipos de relações econômicas e políticas adotadas à luz da rede urbana e da dinâmica regional.

Um quarto contexto se sustenta no entendimento entre o setor de serviços e a rede urbana. Nesse caso, busca-se compreender a diferenciação e complexidade na oferta de serviços em âmbito regional, fazendo-se uso do conceito de rede urbana. A questão posta é sobre qual seria o método mais apropriado para essa análise. O trabalho de Guimarães, Amaral e Simões (2006) sobre a rede urbana e os serviços de saúde indica que o método portador de mais recursos é o da Teoria do Lugar Central (TLC), com os princípios da centralidade, divulgados por Cristaller, em que faz uso dos conceitos-chave de limite crítico e alcance.

Após a apresentação desses contextos, que são merecedores de análises mais aprofundadas, é preciso observar como foi expressivo o aumento do setor de serviços nas últimas décadas do século XX e início do século atual. Um primeiro dado importante é que entre o ano de 1992 e 2002 as exportações de serviços no mundo apresentaram um aumento de 70%, enquanto que no Brasil o aumento foi mais expressivo, chegando à percentagem de 120%. Um segundo dado pode ser

observado na participação dos serviços no mercado de trabalho no ano de 2002, quando o setor de serviços respondeu por 55,7% da geração de emprego, seguido, respectivamente, pela indústria (15,5%), comércio (15,4%), outras atividades (7,4%) e construção (6,0%). Um terceiro dado é em relação à participação dos serviços no Produto Interno Bruto (PIB), com os serviços respondendo por 56,7%, a indústria com 38,7% e a agropecuária com 10,2%. Como revelam os dados acima, sem dúvida, é significativa a participação dos serviços na dinâmica da economia mundial e, em especial, da brasileira (ÂNGELO, 2007).

## 2 O Conceito e os Tipos de Serviços

A discussão sobre o conceito de serviços e os tipos vão se sustentar nos trabalhos de Castilho (1998) e de Meirelles (2007). Um primeiro enorme desafio é o esforço em conceituar serviços. Segundo Castilho (1998, p. 18), em “razão da complexidade das suas atividades no que tange à sua organização e às suas relações com os mercados de trabalho e de consumo”. Com a mesma preocupação, Meirelles (2007, p. 1) relata que a dificuldade remete ao fato de o setor se caracterizar por uma “heterogeneidade e variedade, seja em termos das características de produto e de processo, seja do ponto de vista das estruturas de mercado [...]”. Um segundo desafio remete às dificuldades de definir conceitualmente os tipos de serviços existentes, haja vista as constantes mudanças na economia e na sociedade, bem como a existência de um amplo leque de atividades - o que se torna uma barreira na precisão de classificação dos serviços.

Segundo Castells (1999, p. 227-228) o conceito de “serviços” é considerado

*[...] ambíguo, na melhor das hipóteses, ou errôneo, na pior. [...] Assim, a categoria de serviços inclui atividades de todas as espécies, historicamente originárias de várias estruturas sociais e sistemas produtivos. A única característica comum dessas atividades do setor de serviços é o que elas não são.*

Para Castells (1999, p. 228), é preciso diversificar o uso dos conceitos como forma de acompanhar as mudanças das atividades econômicas; e critica a necessidade de superação da distinção de setores em atividades - primário, secundário e terciário -, devido às mudanças recentes e cada vez mais complexas na economia.

Castilho (1998) adota uma posição em relação aos serviços à luz da percepção da geografia, o que revela um esforço ímpar, haja vista as poucas abordagens existentes no campo geográfico. O autor divide os serviços em dois eixos: um de natureza filosófica e outro com base na localização espacial. É preciso discutir de forma breve cada eixo de discussão.

O primeiro eixo - de natureza filosófica - sustenta-se nos sentidos contidos nas atividades de serviços, ou seja, busca entender os propósitos que orientam a realização dessas atividades, que estão sustentadas pela bipolaridade entre as atividades de orientação pública e privada. A divisão se estabelece a partir dos serviços de interesse econômico e dos serviços de interesse social. Os serviços de interesse econômico se baseiam “nas leis regidas pelo mercado capitalista e, por conseguinte, com a intenção de obter lucros”, com destaque para atividades como os setores de gestão de negócios, finanças, consultorias, divulgação dos produtos, engenharia, entre outras (CASTILHO, 1998). Os de interesse social objetivam ao atendimento da coletividade pública, atendendo as demandas sociais (educação, saúde, segurança, etc.) que possuem a tarefa de combater as desigualdades regionais e sociais contidas na sociedade. É, sem dúvida, um debate entre as esferas do privado e do público.

O segundo eixo - o da localização espacial - apoia-se na relação entre as atividades de serviços e a demanda dessas atividades e no raio de abrangência de alcance desses serviços. No que tange à demanda social, os serviços podem ser considerados banais, ou seja, são aqueles mais numerosos e que se baseiam na densidade populacional e na proximidade social (CASTILHO, 1998), enquanto que os serviços raros ou mais especializados apresentam uma localização específica, com objetivo de atender a uma clientela específica.

No que tange, nesse momento, à centralidade espacial, existem, segundo Castilho (1998), três tipos de serviços: o primeiro tipo são os serviços de comando ou de metrópole, através do poder de concentrar decisões e comando, tradição, história e importância econômica. O segundo tipo são os serviços básicos, que ocorrem em espaços menos dinâmicos, como os centros rurais, as cidades pequenas e os bairros da maioria das cidades. Acredita-se que são espaços menos seletivos e de maior alcance espacial, visando os segmentos



sociais de mais baixa renda. O terceiro e último tipo são os serviços de atração, que são constituídos de potenciais para atrair diversos tipos de serviços, com força de construir um mercado amplo de consumo externo ao lugar. Acredito que esses serviços são possuidores de escala de alcance regional.

Após a breve exposição, aqui realizada, dos tipos de serviços desenvolvidos por Castilho (1998), cabe resgatar e revelar a proposta de discussão desenvolvida por Meirelles (2007), que aborda o conceito de serviços a partir de uma releitura da visão dos clássicos (Smith, Marx, Say, Mill e Walras) e dos autores contemporâneos (Browning e Singelman, Nusbaumer, Gershuny e Miles, Marshall e Walker), emitindo, ao final, uma proposta de conceituação e classificação dos serviços.

Segundo Meireles (2007), a visão dos clássicos está diretamente relacionada ao processo de geração de valor na economia, ou seja, baseia-se na teoria do valor-utilidade representada por Smith e Marx. Para a autora, Smith considera que um bem só tem valor quando é palpável, concreto, visível e estocável, logo, é possuidor de uma base material. Sendo assim, as atividades de serviços, além de improdutivas, são geradoras de baixa rentabilidade e improdutivas (MEIRELES, 2007, p. 3-4). Já a Marx, como afirma a autora, o que importa é a “relação entre compra e venda, não é uma relação entre objetos e coisas, e sim uma relação social” (p. 4). Assim, para Marx, “todos os serviços cujo processo produtivo se dê em bases capitalistas de produção são considerados produtivos, independentemente do resultado deste processo ser tangível ou intangível” (p. 5).

Outra visão dos clássicos baseia-se nos utilitaristas, que posicionam os serviços como componentes fundamentais do sistema econômico. A autora supracitada inicia a discussão com Say (1803), que defende que a criação da utilidade é o motor da economia e fator gerador de riqueza, pois, para Say, “todos os serviços, de natureza essencialmente intangível, são considerados produtivos, porque são geradores de ‘utilidade’ e, portanto, de riqueza” (MEIRELES, 2007, p. 7). Sendo assim, serviços se confundem com trabalho, tornando-se importante para as economias. Já Mill (1848) valoriza o trabalho humano que “proporciona variabilidade e novas combinações de objetos físicos de forma a gerar novos bens e serviços” (p. 8). Enquanto que a contribuição de Walras (1983) é

no sentido de classificar os serviços em produtivos e improdutivos com base na durabilidade, pois, quando o produto é absorvido pelo consumo, o serviço é definido como consumível, enquanto que se os produtos forem reutilizados serão definidos como produtivos (p. 11).

A visão contemporânea, de acordo com Meirelles (2007), em suma, baseia-se em dois aspectos fundamentais dos serviços que são a intangibilidade e a simultaneidade na produção e no consumo. Para a autora (2007, p. 12),

*[...] o primeiro atributo, a intangibilidade, reflete o fato de que ao contratar um serviço o usuário não conhece a priori o que está adquirindo e o resultado final do serviço é quase sempre imaterial. O segundo atributo, a simultaneidade, se refere ao fato de que o ato de produzir está intrinsecamente vinculado ao ato de consumir.*

Nas abordagens relacionadas à oferta, os serviços são caracterizados pela existência de fluxos, variedade e uso intensivo de recursos humanos. Nas abordagens baseadas na demanda, ou seja, na preocupação com o destino do produto final, são caracterizados como serviços intermediários (também denominados de serviços produtivos) e serviços finais (ou serviços de consumo) (MEIRELES, 2007, p. 13).

A autora ainda discute as contribuições contemporâneas dos autores e seus estudos sobre os serviços, o que pode ser sintetizado conforme os itens abaixo (*idem*, p. 14-16):

✓ Browning e Singelman (1978): os serviços são definidos conforme a função econômica, o tipo de usuário e a orientação do mercado e agrupados conforme quatro categorias: serviços produtivos, serviços distributivos, serviços sociais e serviços pessoais;

✓ Nusbaumer (1984): os serviços são caracterizados segundo as suas funções e marcados pela singularidade na ênfase do caráter produtivo das atividades de serviços como serviços primários, intermediários e finais;

✓ Gershuny e Miles (1983): os autores, além de valorizar o consumo e a produção, inserem a organização e a estrutura da produção dos serviços, enfocando através de quatro dimensões: produção, produto, consumo e mercado;

✓ Marshall (1988): incorporando aspectos da oferta e da demanda, os serviços caracterizam-se por ser “essencialmente intangível, podendo ser avaliado somente quando combinado a outras

funções, ou seja, com outros produtos e processos produtivos tangíveis”. Este autor ainda destaca que o trabalho realizado nas atividades de serviço é possuidor de alto conteúdo informacional;

✓ Walker (1985): analisa os serviços conforme o seu papel no processo de agregação de valor e de geração de riqueza da economia. A sua abordagem é ampla e segue além da visão subordinada à indústria, afirmando que os serviços estão em todas as etapas do processo de produção e de circulação de mercadorias contidas nos bens e produtos físicos, no dinheiro, na informação, no processo de trabalho puro ou nos serviços de atividades de governo.

Para uma melhor visualização das contribuições discutidas acima, observe o quadro na página seguinte.

Meireles (2007), após o levantamento das diversas contribuições dos autores citados acima, esboça uma forte crítica ao conjunto dessas reflexões sobre os serviços, identificando a ausência de uma unidade teórica e analítica baseada em interpretações de natureza morfológica e descritiva. Para a autora (*op. cit.*, p. 17),

*Por ser uma metodologia de cunho eminentemente industrial e derivada de uma visão essencialmente material (tangível) da economia, acaba-se tratando as atividades de serviço como uma categoria residual – um saldo decorrente da diferença entre o montante do valor total agregado na economia e o montante agregado nas atividades de indústria e agricultura -, abarcando uma variada gama de atividades sem nenhum nexos conceitual ou analítico.*

Todo o esforço lançado de resgatar as contribuições clássicas e contemporâneas sobre os serviços objetiva fornecer as bases conceituais e teóricas do debate e, assim, lançar uma proposta de abordagem para os estudos de serviços. A autora defende que os serviços devem ser tratados como uma realização de trabalho em processos que se fundamentam em três postulados, tais como (MEIRELES, 2007, p. 18-19):

a) Serviço é trabalho na sua acepção ampla e fundamental, podendo ser realizado não só através dos recursos humanos (trabalho humano) como também através das máquinas e equipamentos (trabalho mecânico);

b) Serviço é trabalho em processo, ou seja, serviço é trabalho na concepção dinâmica do termo, trabalho em ação;

c) Todo serviço é realização de trabalho, mas nem toda realização de trabalho é serviço, isto é, não existe uma relação biunívoca entre serviço e trabalho.

Dessa forma, a atividade de serviços é entendida como um processo intangível, contido de simultaneidade, tornando-os intocáveis e de atributos contidos de irreversibilidade (MEIRELES, 2007, p. 20-21). Logo, serviço é trabalho em processo e assume uma forma endógena e integrada ao sistema econômico. A discussão, como se pode ver, está muito longe de se esgotar e o debate só está começando, depois das inúmeras transformações recentes que a sociedade atual está vivenciando no campo da ciência e da técnica ●

#### Referências

- ÂNGELO, E. B. **Inserção do Brasil no setor de serviços da economia mundial**. Disponível em: <[http://www.cebri.org.br/pdf/221\\_pdf.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/221_pdf.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2007.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.
- CASTILHO, C. J. M. As atividades dos serviços, sua história e o seu papel na organização do espaço urbano: uma “nova” perspectiva para a análise geográfica? **Revista de Geografia**. Recife, v.14, n.1/2, p. 29-89, jan./dez. 1998.
- GUIMARÃES, C.; AMARAL, P.; SIMÕES, R. **Rede urbana da oferta de serviços de saúde: uma análise multivariada macro regional - Brasil, 2002. (2006)**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docs/pdf/abep2006\\_422.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docs/pdf/abep2006_422.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2006.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.
- MEIRELES, D. S. E. **O conceito de serviço**. Disponível em: <[http://www.ie.ufu.br/ix\\_enep\\_mesas](http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas)>. Acesso em: 20 jun. 2007.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. (Coleção Megalópolis).

\*Professor Adjunto do Departamento de Geografia e História/UFPI. Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco.

Quadro 1 - Proposta de Classificação das Atividades de Serviço.

Autor(es)	Classificação	Critério de classificação
Browning e Singleman (1978)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Serviços produtivos ou serviços às empresas: serviços direta ou indiretamente relacionados ao processo produtivo, como serviços financeiros, serviços de <i>design</i>, consultoria jurídica e administrativa, etc;</li> <li>✓ Serviços distributivos: serviços relacionados ao processo de troca e circulação em geral, como transportes, armazenamentos, vendas e comunicação;</li> <li>✓ Serviços sociais: envolvem todos os serviços coletivos de utilidade pública, como educação, saúde, defesa, etc.;</li> <li>✓ Serviços pessoais: serviços domésticos, serviços de lazer e entretenimento, turismo, alimentação, etc.</li> </ul>	Características de consumo segundo funções desempenhadas, tipo de usuário e orientação de mercado.
Nusbaumer (1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Serviços primários: serviços fornecidos pelos fatores de produção em todas as atividades econômicas, compreendendo máquinas (capital físico) e recursos (como água, terra e ar);</li> <li>✓ Serviços intermediários: serviços relacionados à comercialização e distribuição de bens e outros serviços, como financiamento, telecomunicações, transporte, armazenamento e manutenção;</li> <li>✓ Serviços finais: serviços relacionados ao bem-estar e à qualidade de vida dos consumidores finais, englobando, inclusive, os serviços públicos de segurança, saúde e educação.</li> </ul>	Características de consumo segundo funções desempenhadas e posição ocupada no circuito de produção e troca.
Marshall (1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Serviços de processamento e informações;</li> <li>✓ Serviços relacionados à produção de bens e mercadorias;</li> <li>✓ Serviços de suporte às necessidades pessoais.</li> </ul>	Conteúdo de <i>expertise</i> e função desempenhada.
Walker (1985)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Serviços de produção: atividades que dão suporte ao processo de mercadorias, em que o resultado é um produto concreto e palpável, mesmo que seja um relatório em papel, como é o caso, por exemplo, de consultorias jurídicas ou de pesquisas científicas que resultam em um novo produto;</li> <li>✓ Serviços de circulação: serviços relacionados à transferência de mercadorias, trabalho, dinheiro e informação, como, por exemplo, serviços financeiros, transporte, comunicação, telecomunicações, distribuição atacadista, comércio varejista e serviços relacionados à aluguel e transferência de propriedade de ativos;</li> <li>✓ Serviços baseados em trabalho (<i>labour services</i>): serviços que são essencialmente processo de trabalho, não resultando em um produto físico concreto, como, por exemplo, os serviços médicos e educacionais, serviços de lazer e serviços domésticos;</li> <li>✓ Serviços governamentais: serviços relacionados às atividades de governo (central e local).</li> </ul>	Vínculo estabelecido no processo produtivo (produção ou circulação) e no resultado final (tangível ou intangível).

Fonte: Meirelles (2007, p. 16).

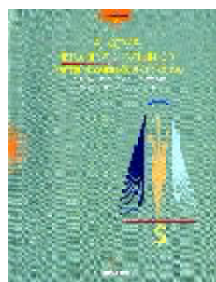
## LANÇAMENTO DE LIVROS

No dia 13 de novembro de 2009, o prof. Cinéas Santos, no agradável espaço da *Oficina da Palavra*, conduziu uma breve e significativa cerimônia de relançamento de dois livros do prof. R. N. Monteiro de Santana, ao lado, cuja apresentação foi feita pelos professores doutores Washington Bonfim/DCIES-CCHL, atual secretário municipal de Educação, e Francisco Veloso/DGH-CCHL. O prof. Veloso afirmou que o prof. Raimundo Santana é um “economista com larga produção nas áreas de história econômica, planejamento econômico e desenvolvimento regional que abriu novas perspectivas de investigação, no início dos anos 1990, com discussões sobre as grandes transformações na sociedade contemporânea, enfatizando os desdobramentos dos avanços nos campos da cultura, da ciência e da tecnologia”.



**Obra:** Evolução Histórica da Economia Piauiense e outros estudos

**Autor:** R. N. Monteiro de Santana  
**Editora:** FUNDAPI, 2009.



**Obra:** A Nova Realidade-Mundo: as transmutações em curso

**Autores:** R. N. Monteiro de Santana e Rita de Cássia L. F. Santos  
**Editora:** FUNDAPI, 2009.



Foto: Luciano Klaus

A partir da esquerda: professores Pedro Vilarinho/DGH - Diretor do CCHL, Fernanda Veras/DECON, Ricardo Alaggio/DECON, Geisa Elane Sá/DECON, Pancrácio Carvalho/DECON, R.N. Monteiro de Santana, Cinéas Santos/FUNDAPI, Juliana do Rego Monteiro/DECON, Washington Bomfim/DCIES, Luis Carlos Puscas/DECON, Francisco Veloso/DGH, Samuel Costa Filho/DECON e a economista Enoisa Veras/DECON.



Foto: Luciano Klaus

A partir da esquerda: professores Manoel Paulo Nunes/APL, R.N. Monteiro de Santana, Teresinha Queiroz/DGH e Antonio Fonseca Neto/DGH.

### NOTAS

♦Agradecemos a charge (p. 6) do aluno Dereck Bruno Lopes Teixeira, aluno do Curso de Educação Artística - Habilitação Artes Plásticas/UFPI e as fotos de Luciano Klaus, gentilmente enviadas para a coordenação da publicação.

♦Agradecemos o consentimento de Dodó Macedo para publicação da charge e texto extraídos do seu livro “A terra não é toda azul”.

♦Em face da entrada em vigor das novas regras ortográficas, os artigos foram revisados, respeitando-se o estilo individual da linguagem literária dos autores (seja culto ou coloquial), conforme a 5.ª edição do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP, 2009), aprovado pela Academia Brasileira de Letras.

### Expediente

#### INFORME ECONÔMICO

Ano 10 - nº 22 - nov./dez. 2009. jan. 2010.

**Reitor UFPI:** Prof. Dr. Luiz de Sousa Santos Junior.

**Diretor CCHL:** Prof. Dr. Pedro Vilarinho.

**Chefe DECON:** Prof. Ms. Samuel Costa Filho.

**Coord. Curso Economia:** Prof.ª Ms. Janaina Vasconcelos.

**Coord. do Projeto Informe Econômico:**

Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima (s.olima@bol.com.br).

**Conselho Editorial:** Prof. Dr. Antonio Carlos de

Andrade, Prof. Esp. Luis Carlos Rodrigues Cruz Puscas,

Prof.ª Dr.ª Socorro Lira, Prof. Dr. Solimar Oliveira Lima,

Prof. Ms. Samuel Costa Filho.

**Coord. Publicação e Diagramação:**

Economista Enoisa Veras (enoisa@hotmail.com).

**Revisão:** Economista Zilneide O. Ferreira.

(zilneide@terra.com.br).

**Projeto Gráfico:** MHeN.

**Jornalista Responsável:** Paulo Vilhena - DRT-PI/653

**Endereço para Correspondência:**

Universidade Federal do Piauí - CCHL - DECON

Campus Ininga - Teresina-PI - CEP.: 64.049-550

Fone: (86) 3215-5788/5789/5790 - Fax.: 86 3215-5697.

**Tiragem:** 2.000 exemplares.

**Impressão:** Gráfica UFPI.



Universidade Federal do Piauí

