

# Leituras

DE ECONOMIA POLÍTICA

20

JULHO 2012

- André de Campos** Off shore deep-water oil exploitation and sugar cane ethanol: a lever for future growth or declining technologies?
- Henrique Pereira Braga** Riqueza das nações e progresso
- Pedro dos Santos Portugal Júnior**  
**Armando Fornazier** Fatores indutores de inovações verdes nas firmas: notas para uma convergência entre a concepção neo-schumpeteriana e a ação efetiva do Estado
- Luciana Rosa de Souza** Juntos e Bolsa Família: uma análise comparada a partir de seus desenhos
- Cassiano José Bezerra Marques Trovão** Exportações e mercado doméstico: a criação de um ambiente favorável ao emprego formal 2002-2008
- Luís Maurício Martins Borges** O jogo de interesses da política urbana de Curitiba

# LEITURAS DE ECONOMIA POLÍTICA

ISSN 1415-6245

## PATRONOS

Maria da Conceição Tavares,  
João Manuel Cardoso de Mello,  
Fernando A. Novais, Mario L.  
Possas, Luiz Gonzaga de  
Mello Belluzzo, Luciano Coutinho,  
Wilson Cano, José Graziano da Silva

## CONSELHO EDITORIAL

Beatriz Macchione Saes, Bruno  
Peregrino Puga, Francisco de O'  
de Lima Júnior, Guilherme B. R.  
Lambais, Luziene Dantas de Macedo,  
Marina Sequetto Pereira

## COLABORADORES

Fernando Chafim, Maurício Espósito,  
Patrícia Andrade de Oliveira e Silva,  
Pedro Henrique Evangelista Duarte,  
Victor Augusto Ferraz Young  
E-mail: leituras.economia@gmail.com

## EQUIPE DE PRODUÇÃO

Editoração / Normatização  
Célia Maria Passarelli

Revisão do Texto  
Conselho Editorial

Capa  
Bruno Aidar

Apoio Administrativo  
Fátima de Lourdes Dias  
Maria Aparecida Fernandes  
Regina Voloch Santin  
Fone/Fax: (019) 3289.2214  
E-mail: posgrad@eco.unicamp.br

Divulgação e Assinaturas  
Francisco Orlandini  
Instituto de Economia da  
Universidade Estadual de Campinas  
Caixa Postal 6135  
13083-970 – Campinas - SP  
Fone: (019) 3521.5726  
Fax: (019) 3289.1512  
E-mail: public@eco.unicamp.br

## SUMÁRIO

<b>Editorial</b>	i
<b>Pareceristas</b>	v
Off shore deep-water oil exploitation and sugar cane ethanol: a lever for future growth or declining technologies? <b>André de Campos</b>	1
Riqueza das nações e progresso ( <i>Wealth of nations and progress</i> ) <b>Henrique Pereira Braga</b>	7
Fatores indutores de inovações verdes nas firmas: notas para uma convergência entre a concepção neo-schumpeteriana e a ação efetiva do Estado ( <i>Factors inducing of green innovations in firms: notes for a convergence between the neo-Schumpeterian conception and effective action of the State</i> ) <b>Pedro dos Santos Portugal Júnior Armando Fornazier</b>	37
Juntos e Bolsa Família: uma análise comparada a partir de seus desenhos ( <i>"Juntos" and "Bolsa Família": a comparative analysis from their drawings</i> ) <b>Luciana Rosa de Souza</b>	61
Exportações e mercado doméstico: a criação de um ambiente favorável ao emprego formal 2002-2008 ( <i>Exports and Brazilian domestic market: the creation of a favorable environment to formal employment 2002-2008</i> ) <b>Cassiano José Bezerra Marques Trovão</b>	93
O jogo de interesses da política urbana de Curitiba ( <i>The game of interest of the urban policy of Curitiba</i> ) <b>Luís Maurício Martins Borges</b>	113

**UNICAMP**

**Reitor**

*Fernando Ferreira Costa*

**Vice-Reitor**

*Edgar Salvadori De Decca*

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**Diretor**

*Fernando Sarti*

**Diretor Associado**

*Marcelo Weishaupt Proni*

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc  
do Instituto de Economia da Unicamp

Leituras de Economia Política - n.1, set. 1995-

Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Economia (IE).  
23,5 cm.

Semestral

ISSN 1415-6245

Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, editada sob a  
responsabilidade de seus estudantes de Pós-Graduação.

A partir do número 2, o termo "ano" deixou de ser mencionado, passando a ser adotada,  
somente, a numeração seqüencial dos fascículos.

Os números 6 e 7 acumulam os meses de junho e dezembro de 1998 e 1999, respectivamente.

O número 8 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001.

O número 9 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001

O número 10 acumula os meses de junho e dezembro de 2002 e junho de 2003.

O número 11 acumula os meses de dezembro de 2003 a dezembro de 2005.

O número 12 acumula os meses de janeiro de 2006 a dezembro de 2007.

1. Economia – Periódicos. I. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

CDD 330.5

CDU 33(05)

Consultoria e normalização bibliográfica:

*Célia Maria Passarelli (CRB-8/1925)*



**UNICAMP**

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>

<<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/lep.html>>

Caixa Postal 6135 – CEP 13083-970 – Campinas, SP – Brasil

Fone: (019) 3521.5708 - Fax: (019) 3289.1512 - E-mail: [public@eco.unicamp.br](mailto:public@eco.unicamp.br)

## EDITORIAL

A Edição número 20 da revista dos alunos de pós-graduação da Unicamp, *Leituras de Economia Política (LEP)*, é constituída a partir de um conjunto de cinco artigos e de uma agenda de pesquisa do docente André Luiz Sica de Campos, da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp. Contribuindo para o debate acerca de alguns temas importantes evidenciados tanto na reflexão sobre o sistema capitalista e sua dinâmica comandada pelo processo de inovação presente no comportamento desse sistema, como no campo dos acontecimentos que envolvem algumas transformações recentes na economia brasileira, os quais permitem entender as mudanças que estão repercutindo no cenário socioeconômico do país.

No que se refere a agenda de pesquisa do professor em tela, sua contribuição reside em apresentar sua investigação recente sobre “A exploração de petróleo off-shore em águas profundas e de etanol de cana-de-açúcar”, considerados setores-chave que oferecem dinamismo econômico ao país no campo da energia, mas que apresentam gargalos importantes, que se não forem superados poderão impedir o processo de desenvolvimento. O professor André de Campos considera ser este campo de análise uma oportunidade de pesquisa relevante para os alunos de pós-graduação e pesquisadores em geral que desejam explorar temas relacionados com i) o papel das subsidiárias brasileiras do setor automotivo na transferência de conhecimentos e tecnologia e de engenharia relacionados com os bicombustíveis, para suas empresas e outras subsidiárias; ii) a transição entre diferentes tipos de combustíveis e; iii) os efeitos do fluxo de investimento estrangeiro direto na produção de etanol de cana-de-açúcar sobre todo o “sistema setorial de inovação”.

No artigo “Riqueza das Nações e Progresso”, Henrique Pereira Braga (IE/Unicamp) procura refletir, por meio da obra *Riqueza das Nações* de Adam Smith, a concepção deste autor sobre progresso humano em

geral, sendo este apreendido como resultado dos modos de reprodução do homem na “sociedade comercial”. O autor faz um esforço importante de leitura e sistematização do pensamento de Adam Smith, procurando encontrar nele os fundamentos imediatos que nortearam na sua época a ideia de riqueza e, portanto, de progresso da humanidade, considerados formas naturais da evolução da sociedade. No entanto, as transformações socioeconômicas do período acabaram determinando uma forma específica de riqueza, e, por conseguinte, de progresso, não podendo ser encarada simplesmente como uma naturalização do capitalismo.

O segundo artigo, “Fatores indutores de inovações nas firmas: notas para uma convergência entre a concepção neo-schumpeteriana e a ação efetiva do Estado”, Pedro dos Santos Portugal Júnior e Armando Fornazier (IE/Unicamp), discutem a necessidade e importância de mecanismos indutores e reguladores de inovações verdes, procurando refletir sobre o papel do Estado no sentido de incentivar as firmas no processo de implementação de inovações direcionadas para a questão ambiental. Para os referidos autores, a nova dinâmica do sistema capitalista vem sendo influenciada pela questão ambiental, demandando das firmas a necessidade de se inserir nessa lógica a partir da convivência entre as atividades econômicas e a conservação ambiental. Nesse contexto, as ações do Estado e de agentes privados assumem um papel primordial, que é o de oferecer condições efetivas no processo produtivo, notadamente de financiamento e de regulação, visando a internalização das inovações verdes na rotina das firmas, estando esta, portanto, continuamente inserida no âmbito de seus mercados concorrenciais.

Considerando as reflexões mais específicas e relacionadas às mudanças em curso na economia brasileira dentro do contexto da redução da pobreza e da geração de emprego formal, destaca-se primeiramente o artigo da Luciana Rosa de Souza (IE/Unicamp), que analisa dois programas de transferência de renda com condicionalidades, o Juntos e o Bolsa Família, com o intuito de compará-los, pois ambos sugeriram em momentos diferentes no tempo. A contribuição da autora reside em mostrar que, apesar da importância dos mesmos no combate à pobreza, eles ainda padecem de questões não respondidas no tocante ao desenho, execução

e resultados. Sendo assim, o desenho do Programa Bolsa Família carece de clareza quanto à definição e o objetivo principal de sua intervenção. Ao passo que o programa Juntos oferece evidências mais claras de redução da pobreza e aumento do bem-estar.

O quarto artigo apresenta uma discussão sobre “Exportações e Mercado Doméstico: a criação de um ambiente favorável ao emprego formal, 2002-2008”, cujo autor, Cassiano José Bezerra Marques Trovão (IE/Unicamp), visa analisar as principais características da evolução econômica do período 2002-2008, destacando a importância dos papéis da indústria e das exportações para a geração de emprego formal. De forma resumida, o autor procura refletir o período de inflexão da economia brasileira, quando é possível visualizar a recuperação do emprego formal industrial e a tendência de melhoria das condições sociais da população brasileira.

No último artigo, dentro de uma análise mais voltada a questão urbana, Luís Maurício Martins Borges, pesquisador e docente das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), apresenta uma reflexão sobre o jogo de interesse da política urbana de Curitiba. A ideia é apresentar o poder de alguns empresários de obras e serviços públicos, que se desenvolveram associados à construção da metrópole de Curitiba. A partir de sua análise e reflexão, o autor mostra que a estrutura da política urbana de Curitiba foi montada para atender a interesses particulares, aprofundando, assim, a segregação territorial das diferentes frações de classes sociais.

Por fim, o Conselho Editorial agradece a todos os autores e pareceristas a contribuição importante das análises e revisões dos artigos elencados. O trabalho em conjunto permitiu que essa edição pudesse ser publicada confirmando o objetivo principal da LEP, que é o de contribuir para a reflexão de temas importantes para a sociedade como um todo, fomentando o debate acadêmico e a divulgação de pesquisas.

**AGRADECEMOS GENTILMENTE AOS SEGUINTE PARECERISTAS:**

*Ademar Ribeiro Romero*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Amilton José Moretto*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Claudio Cesar de Paiva*  
(Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho)

*Daniel Caixeta Andrade*  
(Universidade Federal de Uberlândia)

*Humberto Eduardo de Paula Martins*  
(Universidade Federal de Uberlândia)

*Humberto Miranda do Nascimento*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Junior Ruiz Garcia*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Marcelo Marques de Magalhães*  
(Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho)

*Marcos Antonio Tavares Soares*  
(Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia)

*Mário Augusto Morato Pinto de Almeida*  
(Ministério das Relações Exteriores)

*Pedro Henrique Evangelista Duarte*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Pareceristas*

*Pedro Mendes Loureiro*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Régis Borges de Oliveira*  
(Universidade Estadual de Campinas)

*Ricardo Luis Chaves Feijó*  
(Universidade de São Paulo)

*Rogério Arthmar*  
(Universidade Federal do Espírito Santo)

*Rosana Ribeiro*  
(Universidade Federal de Uberlândia)

## **Off shore deep-water oil exploitation and sugar cane ethanol: a lever for future growth or declining technologies?**

André de Campos <sup>1</sup>

The cycle of social and economic development currently underway in Brazil suggests that the period of structural stagnation that started in 1981 and continued at least to 2003, is definitely over. Economic growth is being underpinned, *inter alia*, by a robust expansion of the internal market, associated with a decrease in both absolute poverty and social inequality, and favourable international markets for agricultural and mineral commodities have boosted exports. Also, Brazil is seen as an international leader in key energy technologies, in the design and integration of complex systems, and in agribusiness. Although the local industry is under extreme pressure posed by cheap imported goods, Brazil is perceived as an important player in the aircraft, automotive, creative, software, mechanical and natural resources processing industries and is displaying robust export performance, even in the conditions of deteriorated terms of trade in these sectors. The combination of a strong internal market and a sound technological base has led to a fairly continuous influx of foreign direct investment in several industries, including manufacturing and low-end services and also noble activities such as research and experimental development. Evidence of internationalization can be seen in the number of local firms that have become multinational enterprises, investing first in South America and Latin America, and then elsewhere.

This positive context has been complemented by a relatively successful transition to a democratic system, and by the establishment of a pool of sophisticated related social and political institutions such as a free press and legislation to protect basic labour rights. Other relevant infra-structures and regulatory frameworks that are attracting admiration from external observers include a well structured

---

(1) Professor de Economia e Gestão da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp e Faculty Fellow da Brighton Business School (University of Brighton - Reino Unido).

post-graduate system, and a legislative system that is trying to guarantee and protect the country's ethnic minorities and natural resources (the Amazon and other ecosystems). For these reasons, compared to Russia, India and China (the countries that with Brazil are referred to as BRIC), Brazil is seen as the leader in terms of governance and political institutions. These factors also reinforce perceptions of the country as a potential destination for investments. The space that exists to reduce interest rates and spread in the banking system, indicates that Brazil may become even more attractive for investment in the "real" economy.

Against the backdrop of rather positive picture, it is the job of academics to try to identify potential future bottlenecks that could impede the process of development. We identify some of these bottlenecks in relation to energy, indicating lines of research whose exploration could be rewarding for post-graduate students and early-career scholars. In so doing, we recognize that difficulties may arise in other areas (for instance in the financial system, in public security, or in the natural environment), but, in the context of this article, a focus on energy related issues serves to confine the discussion. The argument being proposed is that some of the factors underpinning economic growth and the related catching-up process in energy, are the result of economic activities in sectors envisaged as strategic by previous generations. As they mature, these economic activities may lose their potential to drive growth. If and when this happens, it is vital that there are alternative avenues for national development.

In energy, there are two key sectors providing economic dynamism: the development and exploitation of sugar cane ethanol as an alternative to gasoline, and off shore deep-water oil exploitation. The use of sugar cane ethanol as a biofuel was encouraged some 40 years ago, during the military regime. Biofuel was seen by many as a 'Brazilian idiosyncrasy', and lost relevance in the 1990s, to re-emerge most recently as a key technology in the context of alternative fuel and advances made by the automotive sector in relation to engines. The position of leadership in this area held by the Brazilian automotive industry (composed mainly by subsidiaries of multinational corporations) could be in danger of being challenged in the near future by a combination of three inter-related factors. These factors are first, outward technology transfer in relation to engines. The development of improved, flexible and technologically advanced engines that

can run on ethanol or gasoline, has been achieved in the main by multinational corporations. This means that the knowledge accumulated may be transferred to and benefit parent companies and other subsidiaries, as happened in the past in the case of Brazilian subsidiaries of multinational corporations, which benefited from “technology transfer”. The second factor is the development of second generation ethanol. Several countries are investing in this technology and, although it is unlikely in the near future that an economic alternative to sugar cane will emerge, there is no shortage of examples of how new and more efficient fuels have displaced existing market leaders. The third factor is the influx of foreign direct investment in the production of ethanol. This is perhaps the most worrying trend, because the knowledge in this area is being absorbed by companies that are global energy players, which means that it can be transferred to subsidiaries elsewhere, which in turn would erode the leadership enjoyed by Brazilian producers.

In relation to these trends, we need to research the following topics: i) what is the role of the Brazilian subsidiaries in the automotive sector in transferring knowledge and technology and the related engineering on biofuels, to their parent companies and other subsidiaries? Is the transfer of knowledge and technology unilateral, with Brazilian subsidiaries simply teaching parent companies and subsidiaries elsewhere about this technology (the most worrying hypothesis), or (from a more positive viewpoint) will Brazilian subsidiaries assume the role of global technology leaders, transferring knowledge to other subsidiaries and parent companies, and in the process learning a great deal about what they do in respect of alternative fuels, and reinforcing their position as global centres of excellence. A combination of case studies, surveys and patent analyses might perhaps be appropriate to throw light on aspects; ii) What can we learn from the economic history of technologies, about the transition between different types of fuels? Elements such as public subsidies to new technologies, training of human resources in areas relevant to new types of biofuels, existing infra-structure and accumulated experience could be analysed. Historical patterns might clarify which types of factors could create the conditions for sugar cane ethanol to be challenged by new types of biofuels in the near, medium or long terms; iii) A very promising line of investigation is to clarify what are the effects of the influx of foreign direct investment in the production of sugar cane ethanol over the whole related “sectoral system of innovation”. Will the new players, i.e. multinational

corporations with an interest in energy, continue to use native knowledge in this area? Will the knowledge accumulated over many centuries about sugar cane plantations, and knowledge related to ethanol processing simply be sucked out of the country? Is this possible even? What will be the technological role, if any, of these new subsidiaries in the broader structure of their corporations? Again, a combination of case study and survey methodologies might be suitable for these analyses.

The exploitation of off shore deep-water oil was a long-term venture, boosted during the military regime. Although off shore oil exploitation goes back several decades, the discovery of huge reserves in more recent years has prompted a new cycle of investment in Brazil covering many different, but related areas, such as maritime defence (with the development of assembly and design capabilities in relation to conventional and nuclear submarines for instance), infra-structure (oil platforms, air transport, terrestrial transport and so on) and related demand for knowledge (many multinational corporations, local firms, Brazilian and foreign public research institutions are investing in research and experimental development to be undertaken in Brazil). This is a very positive situation, which is creating local jobs, income and technological development.

However, stocks of fossil fuel are declining. New types of apparently cleaner technologies, such as fuel cells or automotive engines run on electricity, are emerging and may displace them. In other words, Brazilian industry may be investing and creating substantial fixed capital in a sector which, in a few decades, may show sharp decline. Two areas of analysis are of interest here: i) whether this influx of investment can create a flexible knowledge base for the Brazilian industry, such that all fixed capital can be directed to alternative activities once substitution of fossil fuels by cleaner alternatives accelerates globally; ii) to clarify and indicate how more flexible use of the whole fixed capital created around an industry that may decline at some point in the future, can be achieved.

We suggest some relevant questions for research. What are the capabilities that must be created among the local skilled labour force (e.g. technicians, managers, engineers, industrial researchers) so that all investment related to the exploitation of off shore deep-water oil generates positive externalities for other industries and sectors? Can these capabilities be observed in the local industry

in terms of its strategy, operational routines and research and experimental development efforts? Will it be possible to divert all the knowledge on this industry that is being/will be accumulated in universities and other research organizations, to other industry sectors? Of course, some of these trends will become clear only as contemporary investments mature. For this reason, it is difficult to identify the methodologies best suited to their investigation. The convention is that, because the nature of these questions is exploratory, the best methodology is case study.

Perhaps most important in all this, is that research in economics should help to identify future strategic sectors. Off shore deep-water oil exploitation, and sugar cane ethanol as a biofuel were established as priorities for Brazil several decades ago, and the country is currently reaping the benefits of the efforts made by previous generations. The technological developments, accumulation of indigenous capabilities, and research efforts extend over many years. It is crucial to identify what are the industries that may have the potential to trigger the development of whole new sectors based in Brazil. The energy technologies analysed above should support the growth of the Brazilian economy for some time, but we must envisage alternative technologies to take over as soon as they start to decline.

# Riqueza das nações e progresso <sup>1</sup>

Henrique Pereira Braga <sup>2</sup>

## Resumo

*Através da recuperação dos pressupostos da teoria de Smith quanto à origem e à finalidade da riqueza, o presente trabalho procura demonstrar a redução, efetivada por este autor, do progresso humano em geral ao progresso humano tal como ocorre no capitalismo. Não se trata, porém, de apontar uma naturalização operada tão somente pelo pensamento, e sim mostrá-la enquanto reflexo, no pensamento, da maneira naturalizada como a sociedade capitalista se apresenta. Em certa medida, tal reflexo advém da forma como se apreende esta formação social. A breve comparação entre o ponto de partida de Smith e o ponto de partida de Marx procura explicitar esse aspecto.*

**Palavras-chave:** Riqueza; Progresso; Adam Smith.

## Abstract

### **Wealth of nations and progress**

*Through recovery of assumptions of Smith's theory about the origin and finality of wealth, this paper demonstrates the reduction effected by this author, of human progress in general to human progress as it happens in capitalism. It is not, however, claim that it is a naturalization operated solely by thought, but show it as a reflection in the thought of as the naturalized capitalist society presents itself. This reflection come of the form as thought capture this social formation. For explicit this, the paper make a brief parallel between Smith's starting point and Marx's starting point.*

**Keywords:** Wealth; Progress; Adam Smith.

## Introdução

O presente trabalho procura se aproximar da seguinte questão: como o capitalismo, apesar de ser produto da história, parece ter abolido a historicidade com sua instauração? Em outras palavras, procura-se abordar como essa sociabilidade – uma sociabilidade que deveio, i.e., é resultado da história – apresenta-se como *natural*.

---

(1) O autor agradece aos comentários de Fábio Pádua dos Santos, Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, e aos comentários dos pareceristas desta revista. Os eventuais erros e omissões remanescentes são de responsabilidade do autor.

(2) Mestre em Economia pelo IE/Unicamp. E-mail: [henri.braga@gmail.com](mailto:henri.braga@gmail.com).

A fim de oferecer uma aproximação a esta questão, o presente trabalho investiga a obra *Riqueza das Nações* de Adam Smith. Procura-se, nesta investigação, evidenciar que a concepção de riqueza do autor, nesta obra, proporciona uma determinada concepção de *progresso da humanidade* (ou, simplesmente, *progresso*<sup>3</sup>) na qual os momentos centrais de reprodução dessa sociabilidade são capturados enquanto modos de reprodução do homem em quaisquer circunstâncias.

O exame da existência da relação acima exposta, não procura imputar à reflexão teórica a capacidade de naturalizar as relações sociais que investiga. Ao contrário, pretende-se apontar que a reflexão teórica examinada expressou a maneira natural pela qual se apresentaram as transformações socioeconômicas da época, de modo que, ao proceder desta maneira, a pensamento de Smith apresentou como “natural” uma forma de progredir específica da sociedade em consolidação – por ele chamada de “sociedade comercial” e posteriormente conhecida por capitalismo.

Por qual razão se escolheu como meio de abordar o tema da naturalização do capitalismo o exame de uma obra escrita no bojo da consolidação desse modo de produção? Pelo menos dois aspectos desta obra de Smith permitem responder essa questão.

Em primeiro lugar, trata-se de uma obra que foi capaz de capturar momentos fundamentais da realidade em que estava inserida. Do contrário, não se teria firmado enquanto um clássico da literatura econômica<sup>4</sup>. Uma realidade na qual se operava a transição da sociabilidade fundada na dominação pessoal – cuja mediação entre os sujeitos era definida pelas relações pessoais – para a sociabilidade fundada na dominação *coisal* – as mediações entre os sujeitos ocorrem por meio das coisas, sejam produtos de seu trabalho sejam os materiais para acessar tais produtos (dinheiro)<sup>5</sup>. Realidade, em outras palavras, em que o acúmulo de “coisas” tomava o lugar dos títulos de fidalguia, do prestígio, da

---

(3) Adota-se a palavra “progresso” em sentido amplo ou absoluto do termo, a saber, “evolução da humanidade”. Somente quando acompanhado do substantivo “riqueza” a palavra progresso se aproxima da concepção de crescimento ou expansão (Houaiss, 2009)

(4) Para o exame da relação entre realidade e literatura ver Lukács (1969, p. 184-185).

(5) Para uma definição mais elaborada da diferença entre as duas formas de dominação ver Marx (2011, p. 104-105). Um exame exaustivo da dominação coisal é conduzido por Postone (1993).

servidão enquanto a maneira pela qual as *carências* e as *necessidades* humanas poderiam ser satisfeitas e tornadas mais complexas<sup>6</sup>.

Em segundo lugar, justamente por ser uma obra inserida no bojo da consolidação do capitalismo, o autor trava uma luta teórica constante com as reflexões econômicas que, assim como suas reflexões, observavam na elevação da riqueza a maneira pela qual as carências e as necessidades humanas poderiam vir a serem satisfeitas em escala crescente<sup>7</sup>. Tratava-se de uma luta teórica em torno da compreensão da riqueza, da sua origem e da sua finalidade, cujo objetivo maior era, através da compreensão do funcionamento da estrutura socioeconômica vigente à época, apontar as possibilidades de mudança que efetivassem a crescente capacidade de satisfação de carências e de necessidades humanas. Em poucas palavras, buscava-se promover o progresso.

Antes, contudo, de adentrar ao exame da obra de Smith, deve-se salientar dois objetivos que fogem ao escopo do presente trabalho. Não se pretende discorrer sobre as transformações da estrutura socioeconômica sofridas à época, porém, é pertinente lembrar a existência delas e apontar para a função de condicionantes, exercido por elas, do pensamento do autor a ser exposto<sup>8</sup>. Reconhece-se a existência de uma enorme literatura sobre Smith e suas obras, produzida principalmente a partir do bicentenário de lançamento da *Riqueza das Nações* (1976); porém, diante do propósito do presente trabalho, objetivou-se

---

(6) A distinção entre “carência” e “necessidade” é fundamental para demarcar que a solução das “carências” nada mais é do que satisfazer as condições materiais inexoráveis à existência biológica do ser humano. Uma vez satisfeitas as carências, é possível ao ser humano pôr necessidades. Mais sofisticadas do que as carências, as necessidades são realizáveis, cabe reforçar, somente porque as carências foram solucionadas. Esta diferenciação é conduzida por Marx (2004) nos *Manuscritos Econômicos Filosóficos*, conforme lembra Ranieri (2004, p. 16-17) na apresentação da edição aqui utilizada.

(7) Sobre as teorias econômicas alinhavadas no período de final do século XV até meados do século XVIII, tem-se acesso a uma enorme bibliografia, entretanto, indicam-se três referências nas quais o presente trabalho apoiou-se: Marx (1980), Rubin (1989), Schumpeter (1964), Hunt (1981) e Screpanti e Zamagni (2005).

(8) O que se pretende chamar a atenção é para o papel do pensamento enquanto momento necessário da ação, logo, condicionante dela; porém, não se trata de um condicionante isolado, pois a efetividade da ação dependerá das condições reais – que podem escapar ao pensamento – em que é executada. Em outras palavras, tanto o pensamento quanto a ação são *condicionados* pelas estruturas sociais pré-existentes. Neste particular, cabe lembrar a seguinte passagem de Marx (2008, p. 207): “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade, em circunstâncias escolhidas por eles próprios, mas nas circunstâncias imediatamente encontradas, dadas e transmitidas pelo passado”.

concentrar esforços na leitura e sistematização do pensamento de Smith a partir da obra do próprio autor, deixando as inúmeras abordagens surgidas a partir da referida data para um estudo posterior<sup>9</sup>. Para efetuar a sistematização, optou-se por uma “pesquisa genética”<sup>10</sup> – i.e., a busca pela *gênese*, para Smith, dos aspectos mais elementares que conformam a “sociedade comercial”. Procurou-se explicitar, através desse método, as determinações mais imediatas que, para Smith, explicam a origem e a finalidade da riqueza e, por conseguinte, permitem explicar uma determinada forma de progresso.

A fim de efetuar a referida proposta de estudo do pensamento de Smith, a seguir será realizada a recuperação dos argumentos apresentados na obra *Riqueza das Nações*, priorizando os momentos fundamentais da obra nos quais são possíveis tecer argumentos para a resposta à problemática que norteia o presente trabalho. Para tanto, dividiu-se o trabalho em três seções. Na primeira seção é realizada a exposição do conjunto da obra do autor, sinalizando, por um lado, os pontos nos quais se debruçará o presente trabalho e, por outro lado, de que forma a cadeia argumentativa do autor estrutura uma “visão de mundo”. Na segunda seção, expõem-se os pontos da teoria smithiana que requerem maior atenção para a compreensão da conexão, que se pretende mostrar por meio da exposição destes pontos, entre riqueza e progresso. Na última seção, por fim, são tecidas algumas considerações críticas ao material apresentado nas seções anteriores.

## 1 Panorama da *Riqueza das Nações*

A leitura de *Riqueza das Nações* mostra, em primeiro lugar, uma característica central da filosofia iluminista<sup>11</sup>: a possibilidade de a razão ser o meio pelo qual os sujeitos acessam a realidade para inspecionar os fenômenos do mundo que os afetam e, por meio da investigação destes fenômenos, indicarem

---

(9) A título de introdução à temática das novas abordagens da teoria de Smith, pode-se recorrer ao estudo de Cerqueira (2006), Evensky (2005), Fleischacker (2005) e Haakonssen (2006). Também podem ser consultados diversos estudos sobre a teoria de Smith nos sete volumes de artigos sobre a teoria do autor organizados por Wood (1984-1994).

(10) Antes de qualquer confusão com a biologia, deve-se salientar que se trata da expressão utilizada por Lukács (1969, p. 13) para se referir ao método marxiano.

(11) Para uma breve definição das características centrais do iluminismo, recomenda-se consultar Mora (1980). Para obter uma relação entre tais características e o pensamento escocês, ver: Broadie (2003) e Cerqueira (2006), e para uma relação entre teorias econômicas e o iluminismo, ver Bianchi (1988).

relações causais explicativas destes fenômenos, de modo a permitir a ação informada no mundo. Admite-se, portanto, a capacidade do homem esclarecer as causas que produzem determinado fenômeno, passando a ter um (certo) domínio sobre o fenômeno, de maneira a poder alterá-lo (ou aperfeiçoá-lo) para além das possibilidades dadas pelo fenômeno – aquelas concebíveis quando opera “sem” o conhecimento dos sujeitos sobre seu funcionamento. É esta característica que anima a investigação de Smith e pode ser percebida na maneira pela qual o autor estruturou os cinco livros que compõem a obra.

Os três primeiros livros são destinados à descoberta das *causas fundamentais* de um fenômeno particular: o crescimento da riqueza da Nação. Desvendada as causas e seus encadeamentos, Smith dedica o livro quarto ao exame crítico das demais explicações sobre as causas deste fenômeno, o que denominou de “sistemas de economia política”<sup>12</sup>. Evidentemente, o autor apóia sua crítica nas relações causais construídas nos três livros anteriores com o claro objetivo de propor uma forma de ação (ou domínio do fenômeno) diferenciada dos sistemas criticados. Ação esta “orientada” pelo “Governo”, alvo de investigação no quinto, e último, livro da obra. As funções do “Governo” são definidas não somente de acordo com as causas do fenômeno particular encontradas pelo autor, mas também em crítica às práticas de “Governo” sugeridas pelos demais sistemas de economia política, transformando o “Governo” no “meio” pelo qual o fenômeno é aperfeiçoado (ou a ação é “orientada”)<sup>13</sup>.

Conforme acima afirmado, os três primeiros livros da obra formulam as bases gerais da teoria sobre a “natureza e as causas da riqueza das nações”. A estrutura do primeiro livro é indicativa da centralidade do *trabalho* enquanto causa da riqueza da Nação. Em particular, o *trabalho* é compreendido como primeira fonte da riqueza e, através do seu aperfeiçoamento – via *divisão do*

---

(12) Smith (1988b, p. 43). Essa passagem, no original, encontra-se em Smith (WN, IV. intro, p. 1-2). A referência ao original segue as normas da edição definitiva dos trabalhos de Smith, na qual são citadas as iniciais da obra, acompanhada do livro correspondente a ela, o capítulo e, por fim, os parágrafos.

(13) É importante salientar que, no lugar de uma intervenção arbitrária do soberano, da “Comunidade” (“Estado” em algumas traduções) ou do “Governo”, Smith prega uma “intervenção” baseada nos princípios fundamentais, por ele descobertos, da expansão da riqueza. Em particular, o “Governo” (termo adotado com o sinônimo dos três, no presente trabalho) deve permitir aos indivíduos expressarem seus *próprios interesses*. Para tanto, deve organizar um sistema de leis, tributos, etc capaz de permitir tal expressão. A abordagem dessa temática foge ao escopo do presente trabalho, porém recomenda-se a leitura de Smith (1988c).

*trabalho*<sup>14</sup> –, é que se chega às duas outras fontes da riqueza: o acúmulo de patrimônio (“capital”<sup>15</sup>) e a propriedade da terra<sup>16</sup>. No segundo livro, o autor continua o exame do *trabalho* enquanto fonte de riqueza a fim de determinar quais os tipos de *trabalho* são produtivos ou improdutivo sob o ponto de vista da geração de riqueza. Ao efetuar este exame, o autor indica a crescente importância da acumulação de terra e de “capital” para a contínua elevação do emprego de trabalho produtivo, de modo que estas duas fontes de riqueza passam a predominar sobre o *trabalho* na produção de riqueza<sup>17</sup>. Por fim, no terceiro livro, o autor expõe qual a relação entre o campo e a cidade, tendo em vista a apresentação da maneira mais adequada de acumular riqueza, ou seja, de empregar o *trabalho*, o “capital” e a terra. Durante esta exposição, Smith procura atacar a estrutura socioeconômica feudal ao mostrar que, o embargo à troca durante o predomínio desta estrutura socioeconômica, impediu a aplicação correta do “capital” e, por conseguinte, interditou o desenvolvimento da relação entre o campo e a cidade mais favorável à expansão da riqueza.

Observa-se, através do encadeamento acima exposto dos três primeiros livros, a transformação sofrida pela fonte da riqueza em direção à acumulação *privada* de propriedade<sup>18</sup> – seja da terra seja do “capital” – de maneira que, o maior desenvolvimento socioeconômico, imputa ao acúmulo *privado* de propriedade da

---

(14) Durante todo o livro, Smith utiliza a expressão “divisão do trabalho” ao abordar o fenômeno de parcelamento e especialização da produção. A ausência da palavra “social” não é fortuita. Os determinantes (ou o determinante último) para a existência da “divisão do trabalho” é, como será visto adiante, tão somente “natural”.

(15) Sublinha-se a palavra “capital” porque definir, tal como realiza Smith (1988a, p. 49) [WN, I.vi.5], “capital” somente como acúmulo de patrimônio *per se* é, para dizer com Marx (1982, p. 5) apagar a característica particular, definidora, por assim dizer, do capital: “Não há produção possível sem trabalho passado, acumulado; seja esse trabalho a habilidade que o exercício repetido desenvolveu e fixou na mão do selvagem. Entre outras coisas, o capital é também um instrumento de produção, é também trabalho passado e objetivado. Logo, *o capital é uma relação natural, universal e eterna. Mas o é com a condição de deixar de lado precisamente o que é específico, o que transforma o ‘instrumento de produção’ ‘trabalho acumulado’ em capital*”.

(16) Smith (1988a, p. 49-51) [WN, I.vi., p. 1-12].

(17) “Os *capitais* são aumentados pela parcimônia e diminuídos pelo esbanjamento e pela má administração” (Smith, 1988a, p. 257) [WN, II.iii.14].

(18) “No momento em que o patrimônio ou capital se acumulou nas mãos de *peças particulares*, algumas delas naturalmente empregarão esse capital para contratar pessoas laboriosas, fornecendo-lhes matérias primas e subsistência a fim de auferir lucro com a venda do trabalho dessas pessoas ou com aquilo que este trabalho acrescenta ao valor desses materiais” (Smith, 1988a, p. 49 – grifo nosso) [WN, I.vi.5].

terra e do “capital” maior destaque na geração de riqueza. A terra e o “capital” são, enquanto materiais, fontes de riqueza justamente porque são materiais sobre os quais o trabalho é realizado; porém, ser a acumulação *privada* desses materiais uma parcela crescente da fonte de riqueza se deve a capacidade – dada pela crescente acumulação individual desses materiais – de pôr o *trabalho* de maneira adequada à ampliação da produção da riqueza. A acumulação *privada* de terra e de “capital” é fonte da riqueza, em outras palavras, porque possui a capacidade de *comandar trabalho* e, ao reunir as condições para a operação do trabalho, gera produtos do trabalho em escala crescente – maior quantidade global de trabalho<sup>19</sup>. O *trabalho*, por essa razão, relaciona-se de maneira dependente com a acumulação de terra e de “capital”.

Apesar da crescente subordinação do *trabalho* à acumulação de terra e de “capital”, Smith recorda a permanência do *trabalho* enquanto medida da riqueza<sup>20</sup>. Em termos smithianos, os produtos do trabalho destinados à troca (riqueza) têm seus “preços reais” (“valor de troca”) constituídos por estas três

---

(19) Apesar da nota acima recorrer a uma citação de Smith na qual o autor define a acumulação enquanto acumulação privada, ao longo do livro o termo não é utilizado pelo autor. Pode-se pensar, na linha do argumento a ser desenvolvido, tratar-se da redução da acumulação a uma forma particular dela: a acumulação privada. O que permitiria ao autor abdicar do adjetivo.

(20) É de conhecimento geral a primazia de Smith, destacada por Marx (1982, p. 16), na defesa do trabalho em geral enquanto à atividade criadora de riqueza (aquela que põe a riqueza ou exterioriza-a), sendo assim, “o valor de troca dessa riqueza (...) é exatamente igual à quantidade de trabalho que essa riqueza lhes dá [aos produtores] condições de comprar ou comandar” (Smith, 1988a, p. 36) [WN, I.v.2]. Ao analisar esta definição, Marx expõe a existência de, pelo menos, dois determinantes do “valor de troca” da mercadoria. Para Smith, o “valor de troca” da mercadoria é definido tanto pela quantidade de trabalho necessário para produzi-la quanto pela quantidade de trabalho vivo que a mercadoria é capaz de comprar – ou seja, o próprio “valor de troca” do trabalho é compreendido enquanto medida da mercadoria. Essa dupla determinação do “valor de troca” da mercadoria, para dizer com Marx, não é resultado de um erro teórico e sim resultado de algo mais profundo. Caso se imagine que o trabalhador detém o produto de seu trabalho, quando ocorre a troca, o produto do trabalho dele é trocado por um produto do trabalho que contém o mesmo tempo de trabalho – sendo apenas um valor de uso diferente. Neste caso, o valor do produto é igual ao valor do trabalho. Entretanto, este exemplo é marginal em uma economia capitalista, na qual o trabalhador não detém o produto do trabalho, de modo que dada quantidade de trabalho vivo não representa a mesma quantidade de trabalho materializado na mercadoria. Em verdade, a quantidade de trabalho materializado na mercadoria é maior do que a quantidade de trabalho vivo na própria mercadoria. O que resulta na mercadoria ser capaz de “comandar” mais trabalho vivo do que aquele materializado nela. A quantidade de trabalho contida na mercadoria, conseqüentemente, não é igual ao valor do trabalho, como no caso do trabalhador ser o detentor do produto de seu trabalho. Dois aspectos, por conseguinte, são evidenciados: 1) o trabalho não é a única fonte da riqueza apesar de ser a medida da riqueza e 2) o valor do trabalho não constitui a medida da riqueza, apenas seu quantum é medida da riqueza (Marx, 1980, p. 47-51).

fontes – *trabalho*, terra e “capital” –, porém, a medida do “preço real”, em última instância, é o trabalho<sup>21</sup>.

Encontra-se, na observação acima, um ponto fundamental para esclarecer a pergunta que anima o presente trabalho. A crescente geração de riqueza (*expansão da riqueza*) está associada à subordinação do *trabalho* à acumulação de terra e de “capital”, entretanto, antes de se pensar em entidades abstratas, terra e “capital” são meios concretos de produção que, no estágio de desenvolvimento social analisado por Smith, são detidos e acumulados por particulares<sup>22</sup>. A exigência para uma produção crescente de riqueza, seguindo a argumentação do autor acima exposta, é um modo de organização social no qual a forma predominante de propriedade dos meios de trabalho e de seu produto seja a *propriedade privada*. Existe, contudo, na argumentação do autor, uma causa anterior que justifica e dá origem, a propriedade privada, e sua acumulação, enquanto determinante do crescimento da riqueza. Trata-se da *divisão do trabalho*.

É o isolamento do produtor, com vistas à ampliação da produção através da crescente especialização, o mecanismo pelo qual a propriedade privada vem a ser uma necessidade da estrutura socioeconômica geradora de crescente riqueza. De um lado, porque a garantia de reconhecer a propriedade do produto do trabalho do produtor privado trás consigo o direito dele de determinar o destino de seu produto. Distinguem-se, desta maneira, os diversos produtores de acordo com os produtos do trabalho que conduzem à troca e, por que podem definir o destino do produto, estão habilitados a alienarem-se destes produtos a fim de acessar outros produtos do trabalho. A propriedade privada dos produtos do trabalho, por conseguinte, viabiliza a *troca*.

O acesso aos demais produtos do trabalho através da troca, por outro lado, atende a condição necessária à especialização. É porque o produtor pode abdicar de seu próprio trabalho para satisfazer suas carências e suas necessidades que ele está habilitado a dedicar todo o seu tempo de trabalho a um único trabalho

---

(21) A passagem a seguir reforça a afirmação: “o valor real dos diversos componentes do preço é medido pela quantidade de trabalho que cada um deles pode comprar ou comandar. O trabalho mede o valor não somente daquela parte do preço que se desdobra em trabalho efetivo, mas também daquela representada pela renda da terra, e daquela que se desdobra no lucro devido ao empresário” (Smith, 1988a, p. 51) [WN, I.vi.9].

(22) Smith reconhece, e inclusive, afirma a propriedade privada como um estágio importante para o crescimento da riqueza (Ibid, p. 49) [WN, I.vi.5].

ou momento do processo produtivo. O produtor pode, assim, recorrer à riqueza gerada (acumulada) para se manter na condição de produtor. A efetivação dessa possibilidade significa, em uma palavra, a *especialização*<sup>23</sup>.

Nota-se, em Smith, um ciclo argumentativo, no qual a existência da divisão do trabalho pressupõe um produtor *isolado* produzindo privadamente com destino à troca. A propriedade privada – nesta argumentação – dos produtos do trabalho<sup>24</sup> tem o papel fundamental de garantir o fechamento do ciclo argumentativo do autor porque é através da propriedade que o produtor garante o direito de alienar o resultado de sua produção, bem como pode acumular, e usufruir, do resultado da produção dos demais.

Destaca-se, por de trás deste ciclo argumentativo, outro aspecto da teoria de Smith: a concepção de homem ou *ser social* advogada por ele. O produtor isolado, cujo destino é produzir para trocar, apresenta-se enquanto o modelo de ser social do qual é erguida a argumentação do autor. Modelo este que, convém indicar, pertence a condições históricas particulares. Momento histórico no qual

---

(23) “Uma vez plenamente estabelecida a divisão do trabalho, é muito reduzida a parcela de necessidades humanas que pode ser atendida pela produção individual do próprio trabalhador. A grande maioria de suas necessidades, ele a satisfaz permutando aquela parcela do produto de seu trabalho que ultrapassa o seu próprio consumo, por aquelas parcelas da produção alheia de que tiver necessidade. Assim sendo, todo homem subsiste por meio da troca, tornando-se de certo modo comerciante; e assim é que a própria sociedade se transforma naquilo que adequadamente se denomina sociedade comercial” (Smith, 1988a, p. 31) [WN, I.iv,1].

(24) Quando o trabalho deixa de ser, seguindo a argumentação de Smith, a fonte determinante da riqueza, passando a terra e o “capital” (acumulados privadamente) a exercerem o papel central de fonte da riqueza, a propriedade dos meios de produção é a condição primordial para a efetivação da divisão do trabalho. Por que a maior complexidade assumida pela estrutura social, diante desta transformação na fonte da riqueza, engendra novas carências e necessidades de produção, de modo a impor uma produção sempre em escala maior e mais fragmentada. Para acompanhar estas exigências, devem-se descobrir novos métodos de produção, novas máquinas, novos materiais, realizar melhorias nas construções, nos meios de transporte, etc, que implica, por fim, a maior concentração da propriedade, sem a qual não se faz possível a realização destas descobertas, pois é necessário patrimônio ou “capitais” para *comandar* o trabalho necessário às descobertas. Até porque, a própria descoberta torna-se um novo ramo de trabalho, nas palavras de Smith: “Com o progresso da sociedade, a *filosofia ou pesquisa* torna-se, como qualquer ofício, a ocupação principal ou exclusiva de uma categoria específica de pessoas. Como qualquer outro ofício, também esse está subdividido em grande número de setores ou áreas diferentes, cada uma das quais oferece trabalho a uma categoria especial de filósofos; e essa subdivisão do trabalho filosófico, da mesma forma como em qualquer outra ocupação, melhora e aperfeiçoa a destreza e proporciona economia de tempo. Cada indivíduo torna-se mais hábil em seu setor específico, o volume de trabalho produzido é maior, aumentando também consideravelmente o cabedal científico” (Smith, 1988a, p. 21 – grifo nosso) [WN, I. i.9].

a *divisão do trabalho*, a *troca* e a *propriedade privada* estão postas socialmente e se articulam no interior da sociedade de tal maneira que parece **natural** aos sujeitos produzir – de forma crescentemente fragmentada, subordinada e isolada – com destino à troca<sup>25</sup>. Além do mais, a naturalidade dessas relações advém do papel mediador das trocas porque é nela que os sujeitos acessam os demais produtos do trabalho – satisfazem carências e necessidades.

Se a propriedade privada (e seu acúmulo), como denota o encadeamento do argumento de Smith, origina-se da divisão do trabalho e constitui um dos pressupostos para o crescimento da riqueza; esclarecer qual a origem da divisão do trabalho segundo a argumentação do autor é importante para a compreensão da causa fundamental que, em sua teoria, origina a riqueza e a faz crescer. Até porque, conforme indicado acima, na argumentação de Smith a divisão do trabalho não opera de maneira isolada na promoção do crescimento da riqueza. Com ela, está entrelaçada a acumulação privada de propriedade – enquanto a forma necessária do impulso à riqueza – e a troca – por ser o elo entre o que permite o acúmulo de riqueza e a efetivação desse acúmulo. A concepção de ser social do autor, na qual os sujeitos são indivíduos isolados produzindo para trocar, está subjacente a este encadeamento explicativo da *expansão da riqueza* e, inclusive, fundamenta a forma do *progresso*. Por outras palavras, a propriedade privada, a divisão do trabalho e a troca estão entrelaçadas por um único “fio condutor”: a concepção de ser social de Smith; de modo que as condições históricas particulares que produziram estes condicionantes da ação humana em sociedade se tornam características inescapáveis à sociedade caso se deseje a *expansão da riqueza* e o *progresso*.

---

(25) “O caçador e pescador, individuais e isolados, de que partem Smith e Ricardo, pertencem às pobres ficções das robinsonadas do século XVIII. Estas não expressam, de modo algum – como se afigura aos historiadores da Civilização –, uma simples reação contra os excessos de requinte e um retorno mal compreendido a uma vida natural (...) Essa é a aparência, aparência puramente estética, das pequenas e grandes robinsonadas. Trata-se, ao contrário, de uma antecipação da “sociedade”, que se preparava desde o século XVI, e no século XVIII deu larguíssimos passos em direção à sua maturidade. Nessa sociedade da livre concorrência, o indivíduo aparece desprendido dos laços naturais que, em épocas remotas, fizeram dele um acessório de um conglomerado humano limitado e determinado. Os profetas do século XVIII, sobre cujos ombros se apóiam inteiramente Smith e Ricardo, imaginam esse indivíduo do século XVIII – produto, por um lado, da decomposição das formas feudais de sociedade e, por outro, das novas forças de produção que se desenvolvem a partir do século XVI – como um ideal, que teria existido no passado. Vêem-no não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História”. (Marx, 1982, p. 3 – grifo nosso).

A seguir, serão recuperados os argumentos de Smith com respeito à origem e à finalidade da riqueza. Mediante esta recuperação, pretende-se reconstruir a concepção de riqueza na referida obra de Smith. Explicitado este ponto, será posto em tela a concepção de progresso que emerge da concepção de riqueza do autor.

## 2 Divisão do trabalho e ser social

A investigação de Smith sobre as causas fundamentais da riqueza das Nações é iniciada pela procura dos princípios fundadores da expansão das *forças produtivas do trabalho*. Ora, se a exposição quanto à origem da riqueza inicia pelo entendimento daquilo que amplia o trabalho ou a capacidade de despender trabalho, é um truísmo inferir que, para o autor, a riqueza está fundada no trabalho.

A primeira forma de ampliação do dispêndio de trabalho da qual tratará Smith é o aumento da destreza e habilidade do trabalhador por meio da especialização na produção de determinada mercadoria, segundo o autor:

O maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho (Smith, 1988a, p. 17)<sup>26</sup>.

Qual a razão para a divisão do trabalho ampliar a quantidade de trabalho de maneira tão profícua? Novamente, o autor é explícito na resposta à pergunta:

Esse grande aumento da quantidade de trabalho que, em consequência da divisão do trabalho, o mesmo número de pessoas é capaz de realizar, é devido a *três circunstâncias distintas*: em primeiro lugar, devido à *maior destreza existente em cada trabalhador*; em segundo, à *poupança daquele tempo que, geralmente, seria costume perder ao passar de um tipo de trabalho para outro*; finalmente, à *invenção de um grande número de máquinas que facilitam e abreviam o trabalho*, possibilitando a uma única pessoa fazer o trabalho que, de outra forma, teria que ser feito por muitas (Ibid, p. 19 – grifo nosso)<sup>27</sup>.

---

(26) [WN, I.i.1].

(27) [WN, I.i.6].

A divisão do trabalho, de acordo com a passagem acima, promove uma modificação naquele que executa o trabalho: amplia a destreza do trabalhador. Paralelamente, a divisão do trabalho transforma o processo produtivo – tanto porque reduz o tempo gasto em diferentes trabalhos necessários à produção de dada mercadoria quanto por causa do estímulo à adoção de máquinas capazes de abreviar o trabalho. Esse último item está relacionado com a maior destreza do trabalhador, mas também com as novas ferramentas exigidas pela especialização e a própria especialização de alguns trabalhadores na produção de máquinas – ou mesmo na invenção de novas máquinas<sup>28</sup>. A abreviação do trabalho necessário à consecução de determinado produto significa maior tempo de trabalho disponível para a produção de maior quantidade deste produto. A quantidade global de trabalho, portanto, amplia. Até porque, menos tempo de trabalho desperdiçado durante o processo produtivo implica a materialização em produtos do que antes era perdido no desenrolar da produção.

Existe, todavia, um requisito sem o qual o efeito da divisão do trabalho – transformar o processo produtivo e aquele que o põe em movimento na direção de aumento da quantidade global de trabalho – é anulado. Exige-se algum grau de *articulação da produção*, seja no interior de dado processo produtivo seja entre os processos produtivos.

Sob o ponto de vista de um processo produtivo qualquer, a divisão do trabalho requer a articulação da produção porque, ao parcelar e, assim, provocar a maior dedicação do trabalhador a um único momento do processo de trabalho, amplia a quantidade de trabalho despendida por ele – expressa na maior quantidade de **componentes** dos produtos do trabalho. Ao aumentar a quantidade de trabalho despendida pelo trabalhador, a divisão do trabalho no interior de um processo produtivo acaba por aumentar a quantidade **global** de trabalho – novamente, expressa na maior quantidade de produtos do trabalho. Evidentemente, para que a quantidade de trabalho despendida em cada parte do produto se traduza em maior quantidade global de trabalho, implicando, por fim, maior quantidade de produtos; algum grau de ordenação do processo de trabalho

---

(28) Conforme indicado em nota anterior, Smith (1988(a): 21) [WN, I.i.10] atenta para a tendência de, com a elevação da divisão do trabalho, aquele que realiza o trabalho não ser mais o mesmo que inventa a máquina (ou ferramenta) através da qual se realiza o trabalho.

é exigido.<sup>29</sup> Observa-se, nesta análise simples do processo de trabalho imposto pela divisão do trabalho, a necessidade da operação de algo capaz de unir os resultados isolados da produção: a *cooperação* entre os produtores.

É a cooperação entre estes produtores, isolados no interior do processo produtivo, que permite a produção em escala ampliada. Quando se atenta para cada um dos diversos processos produtivos, cujo interior são tomados pela divisão do trabalho, nota-se uma relação análoga entre eles; pois, a especialização também ocorre entre os processos produtivos, de modo a gerar um conjunto de atividades interconectadas (i.e., dependentes entre si), exigentes de novas especializações e parcelamentos – no interior e no exterior – do processo de trabalho. Trata-se, em última instância, da articulação de diversos **produtores produzindo isoladamente**, seja no interior de um processo produtivo seja enquanto processos produtivos isolados, conforme destaca Smith na passagem a seguir:

Se examinarmos todas essas coisas [produtos do trabalho] e considerarmos a grande variedade de trabalhos empregados em cada uma dessas utilidades, perceberemos que sem a ajuda e *cooperação* de muitos milhares não seria possível prover às necessidades, nem mesmo de uma pessoa de classe mais baixa de um país civilizado, por mais que imaginemos – erroneamente – é muito pouco e muito simples aquilo de que tais pessoas necessitam.

---

(29) Também é patente a exigência de algum grau de concentração dos “capitais” para ser possível reunir os trabalhadores em um processo de produção parcelado. Rubin (1989: 24) relata que as condições histórico-concretas para a existência da divisão do trabalho – articulada à troca de produtos do trabalho e à propriedade privada – estão na modificação do papel do mercador, que deixou de ser um simples comprador de mercadorias para ser o fornecedor de matérias primas, fixador de quantidades e o único comprador. Na passagem a seguir, Rubin (IBID) registra a maneira pela qual o artesão passou a ser um produtor privado, remunerado por peça produzida, cujos meios de produção e o produto de seu trabalho não lhe pertencem; são propriedades do mercador que adiantou ao artesão os objetos de trabalho e pagou pelo seu trabalho em troca do produto finalizado. É o começo, portanto, da união da divisão do trabalho com a troca e a propriedade privada porque *articula a produção* de diversos produtores isolados, produzindo privadamente, com destino à troca. Ainda não é o momento em que os produtores isolados são isolados no interior de uma unidade manufatureira – diga-se de passagem, modelo utilizado por Smith para analisar a divisão do trabalho –, mas sim um momento anterior – *genético*, para dizer com Lukács (1969). “*At first He [mercador] purchased individual batches of commodities from the craftsman as the occasion arose; later he bought up everything the craftsman produced. With the passage of time he began to give the craftsman a money advanced; and in the end he came to provide the raw materials at his own expense (...) farming them out to individual craftsmen (...) who were then paid a remuneration for their labour. From this moment the independent craftsman was turned into a dependent handicraft worker, and the merchant into a buyer up-putter out*”.

Em comparação com o luxo extravagante dos grandes, as necessidades e pertences de um operário certamente parecem ser extremamente simples e fáceis e, no entanto, talvez seja verdade que a diferença de necessidades de um príncipe europeu e de um camponês trabalhador e frugal nem sempre é muito maior do que a diferença que existe entre as necessidades deste último e as de muitos reis da África, que são senhores absolutos das vidas e das liberdades de 10 mil selvagens nus (Ibid, p. 23-3 – grifo nosso)<sup>30</sup>.

Na citação acima, chama atenção a comparação de Smith entre as necessidades de um camponês e de um rei africano. A ênfase é dada no aumento da força produtiva proporcionado pela divisão do trabalho e, por conseguinte, na articulação da produção provocada por ela no interior da sociedade, pois, nem mesmo um rei africano – senhor de um contingente respeitável de “selvagens” – consegue reproduzir as condições materiais do mais simples camponês. Entretanto, seguindo a argumentação de Smith, a divisão do trabalho tem efeito sobre a produção e reprodução da vida material porque atua em um tipo específico de estrutura social. Somente produtores **privados**, cuja produção se dá de maneira **isolada**, são capazes de sofrerem os efeitos da divisão do trabalho e, por conseguinte, *articulam a produção* – parcelam, especializam e cooperam – de modo a ampliar a riqueza para além da imaginação de um rei africano – tal qual retratado por Smith.

Qual a causa fundamental – ou o “mecanismo” – capaz de impor à divisão do trabalho a competência de atuar somente em uma estrutura social na qual os indivíduos são isolados e produtores privados? Após expor os efeitos da divisão do trabalho na sociedade “civilizada”, Smith desvenda, por fim, a causa fundamental:

Essa divisão do trabalho, da qual derivam tantas vantagens, não é, em sua origem, o efeito de uma sabedoria humana qualquer, que preveria e visaria esta *riqueza geral* à qual dá origem. Ela é a conseqüência necessária, embora muito lenta e gradual, de uma certa *tendência ou propensão existente na natureza humana* que não tem em vista essa utilidade extensa, ou seja: *a propensão a intercambiar, permutar ou trocar uma coisa pela outra* (Ibid, p. 24 – grifo nosso)<sup>31</sup>.

---

(30) [WN, I.i.11].

(31) [WN, I.ii.1].

A ampliação dos produtos do trabalho, através do efeito da divisão do trabalho nesta estrutura social particular, tem sua origem primária em uma espécie de **dispositivo** intrínseco ao homem: a necessidade de trocar. O porquê de a troca ser uma propriedade inerente ao homem não é esclarecido por Smith, de modo que o **dispositivo** é, em verdade, um **postulado** quanto ao agir humano em geral. É pertinente destacar a passagem em que o autor procura “justificar” a propensão dos homens à troca enquanto propriedade natural do homem:

Não é nossa tarefa investigar aqui se essa propensão é simplesmente um dos princípios originais da natureza humana, sobre o qual nada mais restaria a dizer, ou se — como parece mais provável — é uma consequência necessária das faculdades de raciocinar e falar. De qualquer maneira, essa propensão encontra-se em todos os homens, não se encontrando em nenhuma outra raça de animais, que não parecem conhecer nem essa nem qualquer outra espécie de contratos (Ibid)<sup>32</sup>.

É através da suposição de que os homens naturalmente são propensos à troca que os indivíduos isolados produzindo privadamente são capazes de articular a produção — põem em movimento os efeitos da divisão do trabalho — de modo a ampliar a força produtiva do trabalho e, por conseguinte, elevar a riqueza da sociedade. Esse encadeamento causal explicita a origem da riqueza para Smith: a *propensão à troca*.

“Desvendada” a origem da riqueza para Smith, lança-se um dos pilares fundamentais para expor a maneira de Smith compreender a riqueza; porém, ainda resta pôr em evidência outro pilar fundamental: a finalidade da riqueza. Se ampliar a força produtiva do trabalho implica o aumento da riqueza, constitui uma tautologia a afirmação de que a riqueza são produtos do trabalho. Entendida desta forma, a riqueza seria tanto a produção para subsistência quanto a produção para a troca; porém, a ampliação das carências e das necessidades a serem satisfeitas, bem como da quantidade de indivíduos satisfeitos, requer o melhor uso das habilidades de cada indivíduo.

Conforme indicado acima, é a divisão do trabalho que permite a dedicação do indivíduo às suas habilidades, promovendo-as e, por consequência, ampliando a efetividade prática delas. Também se afirmou a necessidade de um mínimo de

---

(32) [WN, I.ii.2].

*articulação da produção* para que os produtores isolados em suas respectivas especializações possam cooperar entre si, permitindo à divisão do trabalho se traduzir em elevação das forças produtivas do trabalho. Para ocorrer o isolamento do produtor em sua respectiva especialização, contudo, não basta a possibilidade de troca dos resultados do trabalho. Para Smith, também é necessária a *acumulação privada de propriedade*.<sup>33</sup>

Quando os produtores produzem de maneira isolada e privada, é pela dedicação a um único produto (ou a um único momento de um processo produtivo) que eles são habilitados a ampliar sua produção. A maior dedicação de cada produtor a um determinado produto (ou etapa do processo produtivo) implica a redução tanto do tempo de trabalho disponível dele para a produção dos produtos para atender suas carências e suas necessidades; quanto do tempo disponível para a produção dos materiais necessários ao próprio processo produtivo. Em poucas palavras, a especialização exige a redução do tempo de trabalho dedicado à produção da subsistência do produtor. Conseqüentemente, o meio para satisfazer tanto as carências e as necessidades de cada produtor (isolado e privado) quanto as exigências para a execução do processo produtivo é a troca dos resultados de seus trabalhos. A troca, em última instância, **revela-se a única possibilidade** para o indivíduo acessar os produtos do trabalho dos demais, sendo que o acesso a esses produtos ocorre somente quando o produtor dispõe do resultado de sua produção. Até dispor deste resultado, cabe ao produtor manter-se na qualidade de produtor – ou seja, garantir sua subsistência. A maneira pela qual o produtor consegue efetuar sua manutenção é pelo acúmulo privado de propriedade, conforme indica Smith na passagem a seguir:

uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, o produto do trabalho de uma pessoa só consegue atender a uma parcela muito pequena de suas necessidades. A maior parte delas é atendida com o produto do trabalho de outros, que a pessoa compra com o produto de seu próprio trabalho (...). Ora, isto não pode ser feito enquanto a pessoa não terminar seu próprio trabalho, e também enquanto não o tiver vendido. Portanto, antes de a pessoa executar seu trabalho e vendê-lo, é necessário acumular em algum lugar certo estoque de bens de diversos tipos, estoque este suficiente para manter o trabalhador e provê-lo dos materiais e instrumentos

---

(33) Conforme a passagem de Smith (1988: 49) citada na primeira parte do presente trabalho, o autor define a acumulação enquanto acumulação privada, porém, o adjetivo “privada” não é utilizado ao longo do livro.

necessários para seu trabalho (...) Assim como a acumulação de capital, por sua natureza, deve ser anterior à divisão do trabalho, da mesma forma o trabalho pode ser cada vez mais subdividido, somente na proporção em que o estoque for previamente cada vez mais acumulado (...) na medida em que progride a divisão do trabalho, para se poder dar emprego constante a um número igual de trabalhadores é preciso acumular previamente um estoque igual de mantimentos e um estoque maior de materiais e instrumentos do que o que teria sido necessário em uma sociedade em estágio primitivo (...) Assim como a acumulação prévia de capital é necessária para se efetuar esse grande aprimoramento das forças produtivas do trabalho, da mesma forma ela conduz naturalmente a esse aprimoramento (Smith, 1988, p. 211-212)<sup>34</sup>.

De acordo com a passagem acima, o acúmulo de patrimônio (ou a posse de meios de produção) é condição necessária para o produtor ser capaz de se especializar em dado produto (ou processo produtivo, ou ainda promover a especialização de outros produtores). Acertadamente, Smith identifica na *posse* crescente de meios de produção uma condição necessária para a existência da especialização; porém, não se trata de qualquer *posse* de meios de produção, mas sim da *acumulação privada de “capitais”* ou *propriedade privada*. A acumulação privada dos meios de produção é a única maneira, seguindo-se a argumentação de Smith, pela qual o produtor consegue pôr em movimento o processo produtivo.

A acumulação de “capital” da qual trata Smith, em verdade, não se refere somente aos meios necessários à produção. Trata-se dos produtos do trabalho capazes de satisfazer as carências e as necessidades dos produtores. Parte daquilo que Smith denomina de “capital” são também os produtos do trabalho para consumo (ou usufruto) do produtor. De outra maneira, a parte do “capital” destinada aos materiais, às ferramentas, às máquinas; enfim, aos *meios de produção* (“*capital fixo*”), bem como a parte destinada à *manutenção* destes meios de produção e à *realização* da produção (“*capital circulante*”), são acumulados para gerar, em escala crescente, os produtos do trabalho para a satisfação das carências e das necessidades dos produtores (“*consumo imediato*”).<sup>35</sup> Cabe destacar a passagem em que o autor expõe a finalidade última da *acumulação* de “capital”:

---

(34) [WN, II.intro.2-4].

(35) Para a definição pormenorizada de “capital fixo”, “capital circulante” e “consumo imediato”, ver Smith (1988, p. 215-216) [WN, II.i.12-23].

O único objetivo e finalidade, tanto do *capital fixo* como do *circulante*, consiste em manter e aumentar o capital que pode ser reservado para o *consumo imediato*. *É esse capital que alimenta, veste e dá moradia à população*. A riqueza ou pobreza da população depende do suprimento abundante ou escasso que esses dois tipos de capital têm condições de garantir ao capital reservado para o consumo imediato (Smith, 1988a, p. 217 – grifo nosso)<sup>36</sup>.

Se a finalidade da *acumulação* de “capital” é garantir a ampliação da quantidade de produtos do trabalho disponíveis para o *consumo imediato* – i.e., disponíveis para a satisfação das carências e das necessidades dos indivíduos – pode-se inferir que a acumulação de “capital” é um instrumento para a satisfação de necessidades. Sabe-se, por sua vez, que os “capitais” são os produtos do trabalho dos demais indivíduos – tanto aqueles produtos cuja finalidade é reproduzir as condições de produção quanto aqueles produtos cujo destino é a satisfação imediata das carências e das necessidades dos indivíduos – de modo que a ampliação da acumulação de “capitais” significa ampliar a quantidade de produtos do trabalho disponíveis para a satisfação (imediata ou não) das carências e das necessidades dos indivíduos através da troca. Em poucas palavras, acumular “capitais” significa ampliar os produtos do trabalho destinados à troca ou, em uma expressão, a *riqueza*.

Se ampliar a acumulação de “capital” significa, em Smith, ampliar a riqueza, pode-se expressar a finalidade da riqueza nas seguintes palavras: a satisfação de carências e de necessidades dos indivíduos. No vocabulário smithiano, essas poucas palavras significam que a finalidade da riqueza é ampliar o *consumo imediato*.

Depreende-se, da análise conduzida acima, a origem e a finalidade da riqueza para Smith, respectivamente, a *propensão à troca* e o *consumo imediato*. A concepção de riqueza que emerge desses dois pressupostos quanto à origem e à finalidade da riqueza é a concepção segundo a qual a riqueza é o conjunto dos produtos do trabalho destinados à troca. Além do mais, por ser a *propensão à troca* um atributo **natural** ao homem, a riqueza condizente com a natureza humana e,

---

(36) [WN, II.i.26].

por isso, habilitada a satisfazer crescentemente as carências e as necessidades dos homens é aquela expressa pelo conjunto dos produtos do trabalho destinados à troca. Smith concebe, portanto, que a forma da riqueza fundada na *propensão à troca* é a *mercadoria*, cuja finalidade primária é satisfazer carências e necessidades humanas; porém, na sua concepção, essa forma de riqueza transcende seu tempo: é a forma natural da riqueza.

Se a satisfação de interesses de um contingente crescente de indivíduos requer a produção crescentemente dedicada à troca, a ruptura dos limites individuais à satisfação das carências e das necessidades significa, de acordo com o desenvolvimento acima do pensamento de Smith, a sucessiva diminuição da produção para a subsistência acompanhada da crescente dedicação da produção destinada à troca. De indivíduos isolados que procuram satisfazer suas necessidades por si só, passa-se, neste movimento, a indivíduos dependentes da produção dos demais, ainda que sejam produtores isolados. A dependência recíproca entre os indivíduos surge, portanto, através da troca.

Por menor que seja o seu desenvolvimento, a troca é que garante a existência da sociedade porque articula os homens de maneira dependente, permitindo a existência deste *ser orgânico* em sociedade – “*ser social*”<sup>37</sup>. Em outras palavras, o momento de formação do ser social é o exato momento no qual as trocas são minimamente estabelecidas. Do contrário, têm-se indivíduos isolados produzindo para subsistência – animais bípedes. O homem ser um *trocador* de produtos do trabalho habilita-o a se organizar com outros homens, formando uma estrutura complexa de relações inimagináveis aos demais seres orgânicos<sup>38</sup>. Na passagem a seguir, o autor destaca a dependência recíproca entre os sujeitos que a troca possibilita.

Cada animal, individualmente, continua obrigado a ajudar-se e defender-se sozinho, não dependendo um do outro, não auferindo vantagem alguma da

---

(37) Para uma diferenciação bastante breve entre *ser inorgânico*, *ser orgânico* e *ser social*, ver Lukács (1969, p. 19-22).

(38) Um exemplo da complexidade assumida pelas relações entre os seres humanos é a acumulação crescente de produtos do trabalho (ou *trabalho morto*) que, não obstante, torna-se uma condição necessária à produção.

variedade de talentos com a qual a natureza distinguiu seus semelhantes. Ao contrário, entre os homens, os caracteres e as habilidades mais diferentes são úteis uns aos outros; as produções diferentes e dos respectivos talentos e habilidades, *em virtude da capacidade e propensão geral ao intercâmbio, ao escambo e à troca*, são como que somados em um cabedal comum, no qual cada um pode comprar qualquer parcela da produção dos talentos dos outros, de acordo com suas necessidades (Smith, 1988a, p. 26 – grifo nosso).

O grau de dependência (ou cooperação) entre os indivíduos, indicativo do nível de satisfação dos interesses, é resultado da parcela da produção dedicada à troca; porém, não é porque se trata de um atributo inerente ao ser humano que a propensão à troca opera plenamente, proporcionando o aumento da riqueza. Este atributo humano pode ser “contido”, ou melhor, atrofiado de tal forma que somente as habilidades mais imediatas e necessárias são aproveitadas pelos indivíduos. Para a propensão à troca se exteriorizar, promovendo seus benefícios, deve-se atender a determinadas condições, precedentes tanto à acumulação privada de “capitais” quanto à divisão do trabalho condicionada por esta acumulação e promovida por ela.

A condição mais imediata, portanto, para que o poder transformador da troca tenha efeito é o número de sujeitos *dispostos* a produzir e em *condições* de trocarem os resultados das suas produções<sup>39</sup>. É a maior quantidade de produtores privados produzindo para a troca que permite o parcelamento e a especialização dos diversos trabalhos, assim como a cooperação entre eles, porque as carências e as necessidades dos produtores são satisfeitas pela produção dos demais produtores. Quanto maior o mercado, maior será a quantidade de produtores cujo momento predominante de sua produção é a troca, i.e., a finalidade da produção é a satisfação de carências e de necessidades **externas** à produção. O limite mais imediato à propensão humana à troca é dado por uma condição externa aos próprios indivíduos porque é o quão útil a especialidade do produtor privado é para o “mercado” – soma dos indivíduos *dispostos* e em *condições* de trocar – que

---

(39) “Como é o poder de troca que leva à divisão do trabalho, assim a extensão dessa divisão deve sempre ser limitada pela extensão desse poder, ou, em outros termos, pela extensão do mercado. Quando o mercado é muito reduzido, ninguém pode sentir-se estimulado a dedicar-se inteiramente a uma ocupação, porque não poderá permutar toda a parcela excedente de sua produção que ultrapassa seu consumo pessoal pela parcela de produção do trabalho alheio, da qual tem necessidade” (Smith, 1988a, p. 27).

determinará seu acesso a ele, por conseguinte, a satisfação de suas carências e suas necessidades passa, em primeiro lugar, pela avaliação do mercado<sup>40</sup>.

A diferença de riqueza entre as Nações, no pensamento de Smith, desdobra-se do limite imediato ao poder da troca imposto pela extensão do mercado, pois, será mais “rica” aquela Nação em que as trocas estão mais difundidas – o que implica a existência de inúmeros indivíduos produzindo, predominantemente, para trocar. A troca, a divisão do trabalho e a extensão do mercado formam, portanto, um encadeamento explicativo da expansão da riqueza, no qual a quantidade de *trocadores* determina a maior especialização e cooperação destes na confecção de seus produtos. O motivo é simples: somente porque obtém o acesso aos produtos do trabalho dos demais produtores privados, permitindo o produtor satisfazer – através do trabalho dos demais e não pelo próprio trabalho – tanto suas carências e suas necessidades imediatas quanto aquelas carência e aquelas necessidades ligadas ao processo produtivo, é que a produção pode ser inteiramente dedicada aos produtos destinados à troca. A especialização e a cooperação, por sua vez, ampliam a quantidade de trabalho e a qualidade do trabalho realizado, de maneira a garantir a expansão da produção e, por conseguinte, da acumulação de “capitais” que permite a satisfação de um conjunto crescente de interesses – ou carências e necessidades. Fecha-se, portanto, o ciclo explicativo a respeito da origem e da finalidade da riqueza para Smith. Em posse dessa explicação, o autor apoia sua análise subsequente sobre os condicionantes contingentes da expansão da riqueza<sup>41</sup>.

Mais do que compor a base da teoria de Smith quanto à origem e à finalidade da riqueza, o encadeamento explicativo acima propõe, mesmo de modo indireto, uma determinada forma de progresso. Ao fundamentar a capacidade humana de atender crescentemente suas carências e suas necessidades na troca de produtos do trabalho, Smith explicita que o ser social somente surge com a

---

(40) Se a condição mais imediata à exteriorização da propensão à troca é a existência de um conjunto de indivíduos *dispostos* e em *condições* de trocarem os produtos dos seus respectivos trabalhos, cabe a seguinte pergunta: o que caracteriza um indivíduo *disposto* e em *condições* de trocar os produtos do trabalho? Por conta do tema abordado no presente trabalho, não será respondida essa questão. Entretanto, cabe salientar que ela remete ao *comportamento humano* exigido pela expansão da riqueza, tal como definida por Smith. O que, por sua vez, implica a discussão dos limites à ação humana e, por conseguinte, ao progresso, postos pelo comportamento exigido para a expansão de determinada forma de riqueza.

(41) Trata-se, aqui, do desenvolvimento de sua teoria ao longo do livro primeiro e dos demais volumes de sua obra.

troca de produtos do trabalho – ou seja, pode-se falar do homem em sociedade somente com a difusão das trocas, momento no qual o homem “abandona” a condição de indivíduo isolado e independente para assumir, mediado pelas trocas, a qualidade de indivíduo isolado dependente dos demais homens. Em outros termos, é a dedicação das atividades humanas à produção para a troca – a ampliação da riqueza – que determina o grau de avanço de um organismo social frente a outro porque o habilita à maior satisfação de carências e de necessidades dos indivíduos que o compõe.

A pedra fundamental de todo o argumento acima recuperado é o postulado da propensão à troca. A seguir, são esboçados argumentos a respeito deste postulado e sobre suas consequências para a compreensão da relação entre riqueza e progresso.

### **3 Propensão à troca e progresso: um esboço a partir de Marx**

A recuperação da argumentação de Smith a respeito da origem e da finalidade da riqueza na *Riqueza das Nações*, levada a cabo nas seções anteriores, mostrou como da concepção de riqueza de Smith emerge uma concepção de progresso. Em poucas palavras, a riqueza – traduzida em produtos do trabalho destinados à troca – tem por objetivo satisfazer as carências e as necessidades humanas, de modo que a expansão das trocas permitirá aos sujeitos satisfazerem um conjunto crescente de carências e de necessidades – inclusive torná-las mais complexas (efeito da divisão do trabalho e da especialização que a acompanha) –, i.e., progredirem. A relação entre riqueza e progresso, contudo, é construída através de um *postulado* sobre os homens. Os homens se relacionam por meio da troca, pois possuem uma inclinação inata à troca, nomeada por Smith de *propensão à troca*. Nesta seção, procura-se tecer breves comentários a respeito das possibilidades abertas por essa forma de construir a relação entre riqueza e progresso para se aproximar da questão que abre o presente trabalho – qual seja: por qual razão a sociedade capitalista, produto da história, apresenta-se enquanto uma formação social natural aos homens?

Uma questão pertinente é se o postulado permite ou não compreender a particularidade desta formação social. Entretanto, cabe expor alguns comentários sobre o próprio ato de postular. Dados os limites do presente trabalho, será efetuado um breve contraste com o método adotado por Marx para se aproximar do seu

objeto, a sociedade capitalista. Reconhece-se, todavia, que os autores viveram épocas distintas da formação social capitalista, bem como se posicionaram de maneira distinta em relação a essa sociedade e desfrutaram de diferentes ambientes intelectuais. Esse conjunto de fatores, somados a outros, condicionaram a análise de cada um, permitindo ou não observar certos aspectos dessa sociedade.

A gênese dos fenômenos, suas determinações mais simples e imediatas, constitui o alvo da crítica de Marx à economia política. Começar pela investigação das *relações sociais fundamentais* sem as quais um dado *modo de ser* não seria possível constitui, em poucas palavras, o núcleo fundamental da argumentação marxiana. É pela investigação das condições necessária à existência da mercadoria que o autor se habilita a formular as conexões reais inexoráveis à existência deste *modo de ser* da riqueza. O que, por sua vez, permite qualificar a riqueza de riqueza mercantil ou capitalista<sup>42</sup>.

Ao começar pela investigação da mercadoria, por exemplo, Marx inicia a teorização sobre a origem a finalidade da riqueza no capitalismo pela forma elementar da riqueza nesta sociedade. Dos condicionantes gerais para a existência desta riqueza, Marx desdobra tanto a sua origem quanto a finalidade dela, a saber, respectivamente, a força de trabalho e a reprodução do *capital*. E mais, expõe a relação social autônoma e reificada surgida a partir da relação entre sujeito (produtor) e objeto (produto do trabalho), na qual o sujeito assume uma relação invertida com seu objeto.

Não figura, durante a análise do autor, nenhum postulado sobre a forma de agir do homem nesta sociedade. Ao contrário, é pela explicitação das relações sociais fundamentais – ou das relações sociais necessária para pôr em funcionamento um vínculo categorial capaz de ser denominado de capitalismo – que o autor fundamenta sua análise. Em suma, Marx tem por ponto de partida a particularidade das relações sociais que põe o modo de produção capitalista.

---

(42) Deve-se recordar que conexões reais inescapáveis não são relações determinísticas. Pelo contrário, são oriundas da relação entre complexos que são, por um lado, relações mutáveis ao longo do tempo e, por outro lado, ao se constituírem enquanto relações apresentam certa autonomia com respeito ao sujeito e ao objeto que originaram tais relações. Por uma questão de espaço, não serão desenvolvidos os argumentos em defesa da existência relativamente autônoma da realidade em relação à reflexão dos sujeitos sobre ela. Para uma exposição sintética da questão, recomenda-se Lukács (1969, p. 11-22). Argumentos mais elaborados sobre a questão podem ser consultados em Lukács (1979, p. 207-252) e Bhaskar (1998, p. 27-87).

A perspectiva teórica de Smith, ao revés, recorre às condições gerais de produção para explicar os fundamentos das relações sociais de produção de seu tempo<sup>43</sup>. Ao partir desta perspectiva, Smith eleva as relações sociais existentes no capitalismo ao patamar de relações de produção necessárias à existência de produtos do trabalho em escala ampliada. As relações sociais capitalistas, por outras palavras, são inexoráveis à produção e à reprodução da vida material - diga-se de passagem, condições inalienáveis para o progresso. Um exemplo desta elevação é a abordagem do autor à divisão do trabalho.

A existência da divisão do trabalho tem por condição uma relação de produção na qual os produtores são privados e isolados, de modo que somente na sociedade mercantil pode haver divisão do trabalho porque, apenas nestas condições sociais de produção, os indivíduos *aparecem* “isolados” e detém a propriedade privada dos produtos de seu trabalho. É por que estão “isolados” e são produtores privados que os povos “civilizados” europeus – diferentemente dos povos “bárbaros” africanos – desenvolveram a produção ampliada de produtos do trabalho.

Desdobra-se da argumentação de Smith sobre a existência da divisão do trabalho que as carências e as necessidades humanas podem ser satisfeitas somente por meio da produção mercantil, porque a divisão do trabalho tem efeito apenas em uma articulação da produção na qual os indivíduos estão isolados e produzem privadamente. E por que a divisão do trabalho opera somente sob estas condições?

Evidentemente, essa pergunta não questiona a capacidade da sociedade produtora de mercadorias de produzir em escala ampliada através da divisão do trabalho, mas respondê-la permite indicar como a maneira de Smith compreender essa sociedade não permite compreender sua particularidade. Ao revés, apresenta-a enquanto uma formação social natural ao homem.

Ao invés de recorrer à forma de funcionamento inerente ao mundo material para explicar o porquê da divisão do trabalho ter efeito somente diante

---

(43) Conforme destaca Marx (1982, p. 5-6), são as condições gerais de produção o começo preferido das teorias econômicas do século XVIII, pois: “Trata-se antes, de representar a produção (...) diferentemente da distribuição, como regida por leis naturais, eternas, independentes da história; e nessa oportunidade insinuam-se dissimuladamente relações burguesas como leis naturais, imutáveis, da sociedade *in abstracto* (...) na distribuição, ao contrário, os homens permite-se-iam, de fato, toda classe de arbitrariedade”.

de tais condições – intrínsecas a uma forma de sociedade, a mercantil – Smith recorre a um postulado: a propensão à troca. Aqui reside o fundamento da teoria de Smith que não permite compreender essa sociedade enquanto produto da história, mas uma formação social condizente com a “natureza humana”.

Quando recorre a um postulado, Smith utiliza uma dupla saída. De um lado, invoca uma espécie de *sujeito transcendente*<sup>44</sup> porque são as “faculdades de raciocinar e falar”<sup>45</sup> – naturais ao ser humano ou modelo de ser humano – que produz a inclinação do homem à troca. A troca é, portanto, uma propriedade oriunda das características naturais de um indivíduo. Não se reconhece que a própria faculdade de falar, à qual se refere o autor, é resultado do desenvolvimento histórico – são necessários, para haver linguagem, “indivíduos que vivam *juntos* e falem entre si”. Por outro lado, Smith, em paralelo ao *sujeito transcendente*, necessita basear sua teoria em uma *natureza especial*, em que a finalidade do agir não é posta pelo homem e sim por uma propriedade natural a ele: a troca. A troca determina a finalidade da ação humana, cuja origem reside em propriedades naturais de um homem *em geral* – transcendente, existente em todas as épocas e lugares.<sup>46</sup>

---

(44) “O trabalho é constituído por posições teleológicas que, em cada caso concreto, põem em funcionamento séries causais. Basta essa simples constatação para eliminar preconceitos ontológicos milenares. Ao contrário da causalidade, que representa a lei espontânea na qual todos os movimentos de todas as formas de ser encontram sua expressão geral, a teleologia é um modo de pôr – uma posição sempre realizada por uma consciência – que, embora as guiando em determinada direção, pode movimentar apenas séries causais. As filosofias anteriores, não reconhecendo a posição teleológica como particularidade do ser social, eram obrigadas a inventar, por um lado, um sujeito transcendente, e, por outro, uma natureza especial onde as correlações atuavam de modo teleológico, com a finalidade de atribuir à natureza e à sociedade tendências de desenvolvimento de tipo teleológico. Decisivo aqui é compreender que se está diante de uma duplicidade: numa sociedade tornada realmente social, a maior parte das atividades cujo conjunto põe o todo em movimento é certamente de origem teleológica, mas a existência real delas – e não importa se permaneceram isoladas ou foram inseridas num contexto – é feita de conexões causais que jamais e em nenhum sentido podem ser de caráter teleológico”. (Lukács, 2007, p. 230).

(45) (Smith, 1988a, p. 24).

(46) Deve-se tomar cuidado com a afirmação acima. Não se trata de afirmar a inexistência de características gerais do homem ao longo de sua história. Pelo contrário, pretende-se reforçar que a diferença entre os diversos modos de produção não pode residir nestas características, mas sim nas particularidades constitutivas de cada um. Tais particularidades, por sua vez, imputaram ao agir humano determinada processualidade. Aqui, recorre-se à Marx (1982, p. 6) para ilustrar o argumento apresentado. Em particular, a passagem na qual o autor afirma que: “existem determinações comuns a todos os graus de produção, apreendidas pelo pensamento como gerais, mas as chamadas *condições gerais* de toda a produção não são outra coisa senão esses fatores abstratos, os quais não explicam nenhum grau histórico efetivo da produção”.

A consequência deste movimento teórico é hipostasiar uma característica típica da produção e reprodução da vida material mercantil: a satisfação de carências e de necessidades ter de passar pela troca. Somente quando as relações de dependência pessoal – nas quais os sujeitos garantem a participação na produção social por causa de atributos pessoais (ou culturais, dentre outros) – são dissolvidas é possível a articulação da produção – majoritariamente – pela troca. Os sujeitos, anteriormente reconhecidos por atributos pessoais (ou culturais, ou religiosos, dentre outros), são, na sociedade mercantil, distinguidos apenas por aquilo que possuem para trocar (ou representa a possibilidade da troca)<sup>47</sup>. Elimina-se, ao elevar a troca à característica geral do ser humano, a possibilidade de reconhecer a existência desta “passagem” no desenvolvimento humano – da dependência pessoal para dependência pela troca. O que, por consequência, suprime a particularidade da relação social capitalista, tornando-a forma de relação social necessária (e, por isso, única) para a produção e reprodução da vida humana. Mediante a elevação da troca à característica geral do ser humano, procede-se a outra elevação. O progresso sob o capitalismo é alçado à *forma* de progredir própria do homem.

O postulado da propensão à troca interdita, pelo duplo movimento teórico acima exposto, qualquer tentativa de pôr em cheque a produção capitalista enquanto a produção que tem por finalidade última atender carências e necessidades humanas. Talvez, e aqui reside um ponto importante para o esboço crítico efetivado acima, este seja o aspecto mais importante para a permanência da teoria de Smith enquanto campo de estudo e fundamento de diversas análises ainda em voga.

Do esboço crítico realizado acima é importante reter o efeito do ato de postular. Esse recurso teórico tem por risco adotar uma característica própria de um modo de produção enquanto a característica geral do homem em todos os modos de produção. Entretanto, cabe perguntar se essa opção por postular é deliberada ou não, no caso de Smith. Elaborar uma resposta a essa pergunta transcende os limites deste trabalho, mas é pertinente apontar que a redução da sociedade mercantil à forma de sociedade própria ao homem opera-se, em Smith, pelo não reconhecimento da particularidade desta sociedade. Reconhecê-la enquanto algo particular, vale mencionar, é resultado de uma análise que vai

---

(47) Marx (2011, p. 104-105).

além do modo natural como essa sociedade se apresenta. Em um aspecto Smith se mostrou capaz de ver além da forma natural como essa sociedade se apresenta. Para o autor, o dinheiro não é a riqueza em si, mas uma expressão dela.

Da crítica ao postulado emergiram algumas perguntas cruciais para, no plano teórico<sup>48</sup>, superar a teoria smithiana por meio da superação de seu postulado. A seguir são enumeradas estas questões:

1. Se relacionar por meio do “intercâmbio” é o mesmo que se relacionar por meio da “troca”? Essa questão procura abordar o conteúdo do próprio postulado, o que permite qualificar a crítica ao ato de postular.
2. Qual a particularidade da ciência social que a impede de, enquanto método de investigação de seu objeto (a sociedade), recorrer a um postulado? Subjacente a esta pergunta, deve-se ater a seguinte questão. Por que a sociedade é um ramo (relativamente) autônomo de pesquisa? Investigar a relação sujeito e objeto não seria suficiente?
3. A naturalização da sociedade capitalista é efetuada pela teoria de Smith ou seria um resultado da forma natural como essa sociedade se apresenta? Por de trás dessa pergunta está em questão qual a maneira apropriada para se investigar essa sociedade, de modo a revelar sua particularidade.

Mais incontestável do que a inexistência de respostas a estas três perguntas neste trabalho é a possibilidade de respondê-las nos marcos aqui proposto. Vez por outras, estes temas são tangenciados, porém, um posicionamento claro e capaz de elucidar a problemática da naturalização do capitalismo exige uma investigação mais aprofundada destas questões.

### **Considerações finais**

Apesar das questões apontadas no esboço fugirem ao marco do trabalho apresentado, tanto o esboço crítico quanto as seções anteriores cobrem o tema proposto para o trabalho. Em particular, mostrou-se o encadeamento causal que, na teoria de Smith, associa sua concepção de riqueza a uma determinada concepção de progresso: o progresso humano ser resultado da efetivação da sociedade produtora de mercadorias.

---

(48) Somente a mudança social é capaz de inviabilizar, no plano prático, uma teoria que prega a sociedade do capital como única possível. (Duayer, 2001).

Em particular, na teoria de Smith sobre a origem e a finalidade da riqueza, o postulado da propensão à troca é o fundamento para a concepção de progresso do autor. Por conta da inclinação do homem a troca, a divisão do trabalho tem o efeito de articular a produção dos indivíduos – isolados e produzindo privadamente – de forma parcelada, especializada e cooperada. O que amplia as forças produtivas dos indivíduos e, por conseguinte, aumenta a riqueza da sociedade – sua capacidade de atender carências e necessidades – permitindo a acumulação dela. Não somente a capacidade é elevada, a troca também efetiva a satisfação dos “interesses” de cada indivíduo ao permitir que o atendimento de suas carências e de suas necessidades esteja liberto de seu próprio trabalho, pois os indivíduos realizam seus “interesses” através do trabalho dos demais. A única condição para tanto é produzir algo necessário aos demais. A restrição, sob o ponto de vista de Smith, para a efetivação do “poder da troca” é a quantidade de indivíduos dispostos e em condições para trocar. Quanto maior a extensão do mercado, maior o “poder da troca” e, por conseguinte, mais produtores isolados e independentes são convertidos em produtores isolados e dependentes uns dos outros. Gozam das habilidades de cada um, desde que satisfaçam as necessidades dos demais.

É importante destacar, por fim, que a interdição teórica de qualquer tentativa de pôr em cheque a produção capitalista – enquanto única forma de produção habilitada a atender crescentemente carências e necessidades humanas – é efetivada por Smith através do postulado da propensão à troca. Para recuperar a possibilidade de pôr em cheque a ordem social capitalista, deve-se proceder à crítica do uso de postulados para fundamentar uma teoria social. O que acaba por exigir um exame das pré-condições para se conhecer a sociedade e da particularidade de cada estágio social. Estão lançadas, portanto, as tarefas para uma discussão futura sobre o problema da naturalização.

### **Referências bibliográficas**

BIANCHI, Ana Maria. *A pré-história da economia: de Maquiavel a Adam Smith*. São Paulo: Hucitec, 1988.

BHASKAR, Roy. *The possibility of naturalism: a philosophical critique of the contemporary human sciences*. London: Routledge, 1998.

BROADIE, Alexander. *The Cambridge companion to the scottish enlightenment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CERQUEIRA, Hugo. *Para ler Adam Smith: novas abordagens*. *Síntese - Rev. de Filosofia*, v. 32, n. 103, 2005.

\_\_\_\_\_. *Adam Smith e seu contexto: o Iluminismo escocês*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 1-28, jan./jun. 2006.

DUAYER, Mario. Marx, verdade e discurso. *Perspectiva*, Florianópolis: NUP/CED/UFSC, v. 19, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. Mercadoria e trabalho estranhado: Marx e a crítica do trabalho no capitalismo. In: COLOQUIO INTERNACIONAL “TEORIA CRÍTICA Y MARXISMO OCCIDENTAL”, 4, Buenos Aires, 23-24 Ago. 2010.

EVENSKY, Jerry. *Adam Smith's moral philosophy: a historical and contemporary perspective on markets, law, ethics, and culture*. Cambridge, England; New York, N.Y.: Cambridge Univ. Press, 2005.

FLEISCHACKER, Samuel. *On Adam Smith's wealth of nations: a philosophical companion*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 2005.

GOLDMANN, Lucien. *Dialética e cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

HAAKONSEN, Knud (Ed.). *The Cambridge companion to Adam Smith*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2009. (Versão Eletrônica).

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

LUKÁCS, György. *Conversando com Lukács*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

\_\_\_\_\_. *Existencialismo ou Marxismo?* São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

\_\_\_\_\_. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In: O JOVEM Marx e outros escritos de filosofia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

MARX, Karl. *Teorias da mais-valia: história crítica do pensamento econômico* (livro 4 de O Capital). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl. Introdução: para a crítica da economia política. In: PARA CRÍTICA da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 3-21.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica à economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Livro I.

\_\_\_\_\_. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

\_\_\_\_\_. *Grundrisse: esboço da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *O 18 de Brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MORA, Jose Ferrater. *Diccionario de filosofia*. 2. ed. Madrid: Alianza, 1980. v. 2.

POSTONE, Moishe. *Time, labour and social domination: a reinterpretation of Marx's critical theory*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.

RANIERI, Jesus. Apresentação: sobre os chamados Manuscritos econômico-filosóficos de Karl Marx. In: MANUSCRITOS econômico-filosóficos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. p. 11-17.

RUBIN, Isaac Ilych. *A history of economic thought*. London: Pluto Press, 1989.

SCHUMPETER, Joseph Alois (autor). *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. v. 1.

SCREPANTI, Ernesto; ZAMAGNI, Stefano. *An outline of the history of economic thought*. New York: Oxford Univ. Press, 2005.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988a. v. 1.

\_\_\_\_\_. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988b. v. 2.

\_\_\_\_\_. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988c. v. 3.

\_\_\_\_\_. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Indianapolis: Liberty Fund, 1981. [Reimpressão em fac-símile do volume II de "The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith". Oxford: Oxford University Press, 1979].

WOOD, John Cunningham. *Adam Smith: critical assessments*. London: Routledge, 1984-1994. 7v.

# **Fatores indutores de inovações verdes nas firmas: notas para uma convergência entre a concepção neo- schumpeteriana e a ação efetiva do Estado**

Pedro dos Santos Portugal Júnior <sup>1</sup>

Armando Fornazier <sup>2</sup>

## **Resumo**

*Preocupações com o meio ambiente estão promovendo mudanças no consumo e na produção, fazendo com que empresários inovem para atender às novas exigências dos mercados. Dentro da abordagem de inovação, a corrente neo-schumpeteriana ou evolucionária destaca os paradigmas e trajetórias tecnológicas como modelos e rotas que os empresários podem seguir em suas inovações. A teoria destaca que nos processos de inovações há uma diversidade de “mutações genéticas”, fazendo analogia com a teoria darwiniana e que no mercado há um mecanismo de seleção semelhante ao processo de “seleção das espécies”. Porém, o Estado pode ser um importante indutor nas mudanças nos processos de produção em busca de uma melhoria dos mesmos, a fim de que respeitem mais as questões ambientais. Esse trabalho tem como objetivo analisar de que forma os fatores indutores de inovações de cunho ambiental (inovações verdes) podem contribuir para as mudanças na produção das firmas, destacando os incentivos por parte do Estado e de outros agentes privados como as cadeias produtivas e até mesmo o sistema de financiamento. Para atender os objetivos recorreu-se ao método dedutivo, utilizando-se de pesquisa bibliográfica para verificar que mecanismos estão induzindo as inovações verdes.*

**Palavras-chave:** Inovação; Questão ambiental; Papel do Estado; Economia neo-schumpeteriana.

## **Abstract**

**Factors inducing of green innovations in firms: notes for a convergence between the neo-Schumpeterian conception and effective action of the State**

*Concerns about the environment are promoting changes in consumption and production, causing entrepreneurs to innovate to meet new market demands. Within the innovation approach, the neo-Schumpeterian conception or evolutionary highlights the paradigms and technological trajectories*

---

(1) Economista, especialista em Gestão de Negócios pela Faculdade Cenecista de Varginha – Faceca; Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp. Professor de graduação e especialização do Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS MG. E-mail: [pedrorotaract@hotmail.com](mailto:pedrorotaract@hotmail.com).

(2) Economista, especialista em Gestão de Negócios pela Faculdade Cenecista de Varginha – Faceca; Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp. Professor de graduação e especialização do Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS MG. E-mail: [pedrorotaract@hotmail.com](mailto:pedrorotaract@hotmail.com).

*as models and routes that entrepreneurs can move in their innovations. The theory emphasizes that the innovation processes have for a variety of "genetic mutations", making the analogy with Darwinian theory and that the market has a selection mechanism similar to the process of "species selection". However, the State may be an important inducer of the changes in production processes in pursuit of improving the same, so that more respect to environmental issues. This study aims to examine how the factors inducing environmental innovations (green innovations) can contribute to production changes in the firms, highlighting the incentives from the State and other private actors such as supply chains and even the funding system. To meet the objectives referred to the deductive method, using a literature search to determine what mechanisms are inducing the green innovations.*

**Keywords:** Innovation; Environmental issues; State; Neo-Schumpeterian economic.

## **Introdução**

Desde que a percepção sobre a importância e essencialidade da inovação passou a fazer parte, de maneira efetiva, das concepções e definições do próprio comportamento do capitalismo, muitos autores dedicaram-se a este assunto a fim de compreender seu processo e sua dinâmica, destacando-se principalmente Schumpeter e os neoschumpeterianos. Nesse entendimento a firma capitalista já não pode ser entendida como um agente em busca de um estado estacionário, mas sim em constantes mudanças que redefinem a cada dia sua postura e seu comportamento.

Atualmente uma nova onda de mudanças no comportamento da firma vem sendo estabelecida com o advento da questão ambiental, impactando diretamente todas as áreas da empresa, desde a produção, passando pela administrativa, logística, terceirizada e, até mesmo, os fornecedores.

A internalização da questão ambiental no processo decisório das firmas leva à busca por inovações que podem tornar possível, até certo ponto, a correta convivência entre as atividades econômicas e a conservação ambiental. O grande foco, a partir desta concepção, é produzir, distribuir e consumir utilizando os recursos renováveis dentro de sua capacidade de regeneração e os não-renováveis de acordo com a capacidade de absorção do meio ambiente.

Torna-se importante buscar novas formas de fazer com que a dinâmica da concorrência capitalista e os processos de inovações internalizem de uma forma efetiva a questão ambiental.

Nesse contexto o presente trabalho visa discutir a necessidade e importância de mecanismos indutores e reguladores de inovações verdes, destacando-se, principalmente, a contribuição do Estado enquanto promotor das eco-inovações de uma maneira que possa contribuir para o aprimoramento dos processos de gestão ambiental nas firmas.

Especificamente, busca-se apresentar o processo da inovação e competitividade sob a ótica schumpeteriana e neo-schumpeteriana e estender essas concepções para a ótica dos nichos de mercado ambientalmente corretos.

Justifica-se um estudo deste tipo pelo fato de que os processos de inovações ambientais podem se tornar uma importante ferramenta do processo de concorrência capitalista, pois, conforme Possas (2002), embora a unidade de análise da concorrência schumpeteriana seja a empresa, as condições sistêmicas são decisivas, seja em nível de mercado, onde ocorre o processo competitivo, seja em nível geral, onde se definem as externalidades<sup>3</sup> e as políticas que afetam a concorrência.

O estudo utiliza o método dedutivo que segundo Gil (1991) parte de princípios gerais para chegar a conclusões mais específicas; buscando, a partir das concepções de inovação e concorrência dinâmica, compreender o processo de gestão ambiental das firmas. Como técnica de pesquisa utiliza-se pesquisa bibliográfica focada principalmente em autores como Schumpeter (1942) e da corrente neo-schumpeteriana como Nelson e Winter (1982) e Dosi (1984), além de Possas (1988 e 2002) e algumas publicações atuais sobre os direcionamentos e fatores indutores.

O artigo inicia com as abordagens schumpeteriana e neoschumpeteriana sobre concorrência e inovação, incluindo uma análise no contexto das inovações verdes e da Economia Verde. Em seguida são apresentados os principais fatores indutores e reguladores das inovações verdes, enfatizando o papel do Estado e

---

(3) Entende-se por externalidades os impactos que um agente econômico pode provocar em outro agente que não seja passível de compensação via sistema de preços no mercado. As externalidades podem ser positivas (quando a ação melhora a situação do agente impactado) ou negativas (quando a ação causa danos ao agente impactado). Tal questão pode ser entendida como uma falha de mercado. Para informações mais detalhadas do tema vide Castro (1994) e Daly e Farley (2004).

das instituições. Ao final são enfatizadas algumas análises empíricas de fatores e incentivos às inovações e ao mercado verde.

### **1 Inovação e concorrência capitalista**

O processo de concorrência nas economias capitalistas ganhou uma concepção mais completa quando da introdução do conceito de inovação, apresentado principalmente por Schumpeter a partir das décadas de 1940 e 1950.

Schumpeter (1942) afirma que as inovações podem ser decorrentes de novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados e novas formas de organização industrial. Percebe-se que tais inovações envolvem tanto o lado da oferta como o lado da demanda, determinando um comportamento dinâmico destas forças de mercado, o que evidencia a não possibilidade de um equilíbrio geral estático como estabelecido pelo *mainstream* da teoria econômica.

Sendo assim, o capitalismo passa a ser tratado dentro de um conceito de processo evolutivo, principalmente por autores posteriores a Schumpeter. Neste contexto, destacam-se os trabalhos de Nelson e Winter (1982) com a abordagem evolucionista; e Dosi (1984) na abordagem de paradigmas e trajetórias tecnológicas.

Possas (1988, p. 158) aborda com propriedade estas duas correntes, afirmando que as mesmas buscam focalizar “o processo de transformação econômica e institucional que periodicamente tem lugar nas economias capitalistas, em diferentes graus de intensidade e abrangência, sob o impacto das inovações tecnológicas”. Evidente que o mesmo autor sustenta que as inovações não podem ser vistas apenas sob o enfoque tecnológico, mas toda e qualquer atividade dinamizadora da economia pode ser denominada como uma inovação em seu sentido mais amplo.

A abordagem evolucionista de Nelson e Winter (1982) utiliza-se de uma analogia com a teoria darwiniana da evolução das espécies, na qual a busca por inovações de processos e produtos é compreendida como “mutações genéticas” e a escolha destas inovações está submetida aos mecanismos de seleção inerentes à concorrência e ao mercado semelhante ao processo de “seleção das espécies”.

Sendo assim, não seria a maior e mais forte firma que sobreviveria nas contendas do mercado, mas aquela que melhor se adapta aos processos inovativos. No processo de busca tornam-se evidentes: fatores econômicos, tecnológicos e capacitação em áreas específicas de competência da firma. No processo de seleção estabelece-se a difusão das inovações, sua direção e seu ritmo através de fatores inerentes como: se é de produto ou de processo, ritmo dos aperfeiçoamentos e questões institucionais e regulatórias.

Na abordagem de paradigma e trajetória tecnológica de Dosi (1984) têm-se dois conceitos básicos:

- Paradigma tecnológico como um modelo ou padrão de solução para problemas tecnológicos selecionados.
- Trajetórias tecnológicas que são definidas como atividades normais de resolução de problemas tecnológicos (múltiplos *trade-off's* entre as variáveis que o paradigma considera relevantes).

Uma questão básica que se compreende, segundo Fusfeld (2003), é que as atividades inovadoras e voltadas para o lucro do empreendedor permitem mudanças, crescimento e expansão, porém tal processo é errático e não suave e uniforme, gerando como um de seus resultados os ciclos econômicos.

Schumpeter (1942) afirma que tal processo inovativo é conduzido pelo empresário inovador, principal agente das mudanças na economia capitalista. Essa revolução destrói as velhas estruturas e criam novas, sendo denominada destruição criativa (ou criadora), sendo este o fato essencial do capitalismo e o foco principal das estratégias das empresas.

Porém, a existência apenas dos processos inovativos não explica a dinâmica capitalista, que necessita ainda de um componente imprescindível: a concorrência. Para Silva (2004), a concorrência, alçada ao centro da análise, revela-se como o motor do processo incessante e endógeno de mutação que leva à destruição criadora, sendo assim uma disputa permanente entre as firmas pela sobrevivência no mercado, mais do que pela própria maximização do lucro.

Corroborando com essa questão a contribuição de Galbraith (1988), ao afirmar que a grande empresa não maximiza o lucro, mas todo o complexo de interesses da organização, buscando assegurar que os objetivos da comunidade

maior e do Estado harmonizem-se com os seus. Portanto, determina-se assim uma relação de poder bem mais sistêmico e importante do que seria possível caso a empresa se limitasse unicamente na maximização do seu lucro.

A concorrência schumpeteriana de acordo com Possas (2002, p. 419) é caracterizada “pela busca permanente de diferenciação por parte dos agentes, por meio de estratégias deliberadas, tendo em vista a obtenção de vantagens competitivas que proporcionem lucros de monopólio, ainda que temporários” inserindo-se assim numa visão dinâmica e evolucionária do funcionamento da economia.

Possas (1997) complementa essa questão estabelecendo os seguintes traços particulares da concorrência:

- os competidores buscam estabelecer estratégias a fim de ampliar ao máximo suas chances de expansão no mercado;
- tais estratégias devem apresentar um caráter dinâmico, sendo concebidas de forma a “dar conta” dos passos futuros, das modificações que ocorrerem no funcionamento dos mercados, nos demais competidores, no comportamento dos compradores, nas mudanças tecnológicas e nas preferências;
- e ainda, tais estratégias deverão ser avaliadas e, quando necessário, reformuladas a cada período.

A mesma autora ainda salienta a importância do fator conhecimento que, por seu caráter cumulativo e propício de criar assimetrias, permite obter vantagens competitivas consideráveis na dinâmica das organizações.

Os fundamentos aqui explicitados permitem compreender que o capitalismo tem por principal característica o fato de ser um processo inovativo, dinâmico e concorrencial, que cria e adapta-se às questões necessárias para a garantia de sua própria perpetuidade.

### **1.1 O contexto das inovações verdes**

Em consonância com a evolução do processo de concorrência capitalista e a necessidade de rever a forma como se utilizam os recursos naturais, surge a necessidade das inovações de caráter ambiental para que as empresas possam

expandir, ou mesmo manter, suas linhas de produção, distribuição e vendas impactando em nível mínimo possível o meio ambiente em consonância com a capacidade ambiental dos ecossistemas. Tal concepção fez surgir as “inovações verdes” voltadas para os processos de gestão ambiental nas empresas.

Dentro do conceito de paradigmas e trajetórias de Dosi percebe-se nitidamente a existência de um paradigma científico sobre os limites de uso dos recursos naturais do planeta determinando um novo paradigma tecnológico de produção que levará a várias trajetórias distintas de inovações ambientalmente corretas.

As inovações verdes podem ocorrer em duas direções: inovações verdes de produto e inovações verdes de processos de produção, ambas buscando estabelecer uma vantagem competitiva na corporação (Chen et al., 2006).

A firma que não se atentar para a necessidade dessas inovações ambientais e desse novo paradigma poderá ser “banida” desse novo mercado em função da própria dinâmica que surge neste contexto. Dinâmica essa que pode estar relacionada, conforme Possas (1995), com a própria imagem e relações da firma com a sociedade.

Reydon et al.(2007) afirmam que a revisão do processo produtivo e do próprio produto em si na busca de diminuir os impactos ambientais pode acarretar oportunidades de redução de custos e ganhos de competitividade, importantes em um contexto de mercado cada vez mais competitivo e globalizado.

O que se deve entender é que não há um ritmo contínuo em inovações de produto e processo, mas pode-se indicar uma regularidade no surgimento e difusão das mesmas. E conforme Tigre (2005, p. 189), “as empresas e organizações não se desenvolvem no vazio, sendo estruturadas a partir de determinados contextos (paradigmas) que sofrem sucessivas transformações”. Os próprios processos de cumulatividade de inovações passadas servem de base para o surgimento de novas inovações no presente e no futuro, tendo agora como paradigma dominante a necessidade de se produzir sem causar impactos deletérios ao meio ambiente acima de sua capacidade de suporte.

Nesse novo contexto de empresas voltadas para realização de inovações verdes e negócios ambientalmente corretos, o Instituto Inovação (2006) apresenta

uma divisão em três grandes grupos de organizações, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1  
Grupos de empresas em negócios verdes

	Eco-indústria	Indústrias alternativas	Ambientalmente responsáveis
Produtos e serviços	Produtos e serviços de despoluição ambiental destinados a indústrias e instituições públicas	Produtos e serviços que representam uma alternativa limpa, sendo valorizados por um nicho de mercado	Produtos e serviços em geral
Posição na cadeia produtiva	Fornecedores de equipamentos e serviços de despoluição ambiental	Fornecedores de insumos e ou produtos e serviços que geram um menor impacto ambiental	Compradores de muitas das soluções da eco-indústria e das indústrias alternativas
Vantagens competitivas	Indústrias respeitadas por sua atividade fim, geralmente não possuem vantagens sobre seus concorrentes diretos	Produtos valorizados por um crescente nicho de mercado e que em um primeiro momento possuem desvantagens competitivas de custo	Imagem verde e responsabilidade ambiental diferenciam estas empresas de seus concorrentes
Exemplos	Empresas responsáveis por gestão e tratamento de resíduos, efluentes, descontaminações, etc.	Empresas de materiais alternativos, construções verdes, alimentos orgânicos, energias renováveis, etc.	Indústrias de base, de bens de consumo, instituições financeiras, etc.

Fonte: Instituto Inovação (2006) adaptado pelos autores.

Em contraponto às determinações das vantagens competitivas apresentadas pelo Instituto Inovação, podem-se citar os dois regimes econômicos apontados por Winter, conforme Hasenclever e Tigre (2002):

- Regime empreendedor: favorável às empresas que entram na indústria e é pouco receptivo às atividades de inovação das empresas já existentes. Caso específico das eco-indústrias e as indústrias alternativas, tipicamente micro e pequenas empresas.
- Regime tradicional ou rotineiro: onde as grandes empresas estabelecidas são as principais responsáveis pela introdução de inovações. Caso típico das empresas ambientalmente responsáveis, principalmente empresas de grande porte.

Em ambos os regimes, a obtenção de vantagem competitiva é uma busca constante no processo concorrencial; principalmente se as barreiras à entrada forem baixas, tornando ainda maior a necessidade de inovação pela sucessiva ameaça de novas gerações de empresas que usem a questão ambiental como diferencial de concorrência. Tal diferencial deve ser apresentado de forma estruturada e efetiva pela firma, via mecanismos de divulgação específicos a fim de tornar conhecido pelos clientes e pela própria sociedade.

Um novo importante direcionamento que inclui diretamente as inovações ambientalmente sustentáveis é a Economia Verde, que significa um processo de reconfiguração dos negócios e da infraestrutura de modo a obter melhores retornos nos investimentos realizados e considerando os aspectos humanos, ambientais e financeiros, ao mesmo tempo em que se reduz emissões de gases de efeito estufa e se extrai e utiliza menos recursos naturais, gerando menos resíduos e diminuindo as disparidades sociais (São Paulo, 2010).

Dentre as considerações da Economia Verde que têm uma ligação mais efetiva com o objeto desse artigo chamam a atenção dois fatos:

1) As estratégias referentes às tecnologias verdes capazes de promover a redução dos riscos humanos e ecológicos, melhorar a eficiência ambiental de processos de produção e criar produtos ambientalmente benéficos.

2) A necessidade de uma atuação efetiva do Estado como um indutor e regulador direto no processo de “esverdeamento” da economia através da garantia de mercado e aplicação de instrumentos de política pública que incentivem a Economia Verde.

Dessa forma, a expansão da Economia Verde será um incentivador especial para o processo de criação e difusão das inovações ambientalmente corretas.

## **2 Fatores indutores e reguladores**

Incorporar o Estado e as instituições como agentes no processo dinâmico do capitalismo e do surgimento e difusão das inovações é extremamente importante para se entender e internalizar as questões ambientais. Ao contrário do que muitos autores do *mainstream economics* afirmam, o mercado por conta própria não é tão capaz de estabelecer inovações e principalmente difundi-las de uma forma socialmente interessante. Isso ocorre, segundo Motta (1990), pelo fato de que as análises de benefícios e custos que são realizadas exclusivamente via mercado tendem a considerar apenas os fatores privados em detrimento de abordagens que incluem as variações de bem estar sob a ótica ambiental e social.

Ao se considerar a questão ambiental como uma necessidade social de curto prazo, torna-se ainda mais complexa e necessária a ação do Estado e das instituições como indutores e reguladores de inovações ambientalmente corretas. Possas (1988) afirma a existência e a necessidade de ambientes institucionais de seleção das inovações, tais como agências públicas, mecanismos regulatórios, centros de pesquisa e universidades em detrimento de enfoques exclusivamente de mercado.

O Estado pode se comportar como um mecanismo de ligação entre os agentes privados que desenvolvem a inovação e irão requerer retorno econômico de seu investimento através de patentes e, ao mesmo tempo, subsidiar a difusão e adoção desta inovação pelos demais agentes. Dessa forma, viabiliza-se o surgimento das inovações e a difusão das mesmas, buscando corrigir os problemas referentes à propriedade intelectual e à estimativa do valor da inovação.

Galbraith (1988) afirma que, se o Estado subsidiar, financiar ou garantir mercado, colabora diretamente para a redução de custos e riscos associados ao desenvolvimento técnico, determinando assim uma crescente função do governo na geração e difusão de tecnologias modernas.

Porém, as ações do Estado e de instituições nesse contexto devem atentar para uma melhor compreensão da estrutura e dinâmica das inovações e das mudanças tecnológicas, sendo essa uma condição *sine qua non* para uma política eficaz de inovações verdes, com vista a uma redução substancial dos impactos ambientais.

Sendo assim, tais ações poderão incentivar projetos dominantes com enfoque ambiental. Tais projetos, conforme Utterback (1994), estabelecem características implícitas que o mercado espera e que todos os produtores se vêem impelidos a copiar. Com o surgimento e a adoção da inovação de projeto dominante o mercado passa a focar seus esforços em inovações do processo de produção que buscará impactar o menos possível o meio ambiente.

Reydon et al. (2007), citando a “hipótese de Porter”, indica que a firma que incorpora a questão ambiental em seus processos antes de seus concorrentes estabelece uma vantagem competitiva importante em relação a eles, podendo determinar até mesmo uma liderança neste novo paradigma de mercado.

Porém, torna-se importante considerar a abordagem de Romeiro e Salles Filho (2001) que afirmam que a presença da questão ambiental nos ambientes seletivos de inovações não é igual e nem constante para todos os setores, tecnologias, países e ativos; e nem mesmo o seu *timing* de incorporação é igual. Portanto, a criação de instituições formais e tácitas que regulamentem a relação produção/meio ambiente deve considerar essas diferenças a fim de estabelecer mecanismos coercitivos e espontâneos.

Os estudos de inovação podem se dar por uma perspectiva ambiental, o qual é denominado muitas vezes de eco-inovação. Segundo Rennings (2000), os atores, sejam estas organizações, países, associações, igrejas, lares podem desenvolver e introduzir novas idéias, comportamentos, produtos e processos, que contribuem para reduzir os impactos ambientais ou para as metas de sustentabilidade especificadas ecologicamente. As eco-inovações podem ser desenvolvidas por organizações, sendo comercializadas no mercado ou não e podem ser de natureza tecnológica, organizacional, social ou institucional. As inovações sociais podem ser mudanças no estilo de vida ou no comportamento do consumidor. Dentre as inovações pode-se citar: os automóveis menos poluentes que consomem menos combustíveis fósseis (por exemplo, gasolina).

Dessa forma, para a implementação das mudanças é como se estabelecesse a necessidade de mudar a trajetória tecnológica, sendo que o mercado e o conjunto de agentes podem fazer até certo ponto. Porém, Arentsen, Dinica, e Marquart (1999) descrevem que políticas de inovação podem ser melhoradas para estimular a ecologização das trajetórias tecnológicas e o surgimento de novas trajetórias tecnológicas verdes. Essas políticas de inovação verde têm que ser construídas sob as complexidades dos processos de mudança sócio-técnica no sistema econômico e o sistema de ciência e tecnologia, tendo mecanismos de mediação entre ambos. Assim, o desafio das inovações verdes ou sustentáveis é fazer o uso da lógica e da racionalidade para trazer o aspecto “verde” ou sustentável da tecnologia ao processo endógeno dinâmico da mudança sócio-tecnológica.

## 2.1 As certificações

O estabelecimento de certificações auxilia na determinação e orientação de padrões a serem seguidos pelos agentes econômicos a fim de se atingir um processo comum e normatizado, podendo ser denominadas como instrumentos de comunicação, servindo assim como um fator indutor de destaque para a adoção das inovações verdes por parte das empresas que desejam atingir certos tipos de mercado que exigem essas certificações.

Tais exigências, figuradas nos diferentes tipos de certificações com finalidade ambiental, mesmo que em alguns casos usadas com finalidade de protecionismo comercial, podem se tornar importantes direcionadores para obtenção de vantagem competitiva no mercado e configurando o processo de decisão das firmas em determinadas indústrias.

Hasenclever e Tigre (2002, p. 445) informam que “certas normas técnicas são impostas pela regulamentação, indicando que nem sempre o mercado é o agente mais eficiente para permitir uma maior harmonia entre interesses dos produtores e consumidores”.

Cavalcanti (2000) informa que as normas mais difundidas são estabelecidas pela ISO – *International Organization for Standardization* – que consiste em uma organização não governamental que desenvolve normas voluntárias dirigidas ao mercado internacional, estabelecidas por consenso entre especialistas dos setores

que expressaram a necessidade da norma em particular. São, atualmente, os principais instrumentos técnicos de apoio ao comércio internacional.

No que diz respeito ao Sistema de Gestão Ambiental (SGA), que abrange toda a estrutura organizacional, as responsabilidades, planejamento e aplicação de recursos objetivando a manutenção da política ambiental da organização, este se iniciou com a BS7750 – *Specification for an Environmental Management System* – criada em 1992, que correspondia às normas internacionais de gestão ambiental, servindo de base para o surgimento da especificação ISO 14000.

Atualmente, a ISO 14000 tornou-se um importante instrumento tanto na uniformização da abordagem da matéria entre as empresas em nível internacional, como representando aumento da capacidade das empresas alcançarem um desempenho ambiental, ou ainda na medição de seus efeitos e facilitação do comércio, eliminando as barreiras de imperativos econômicos. São aplicáveis às empresas de atividades industriais, agroindustriais e de serviços, certificando as instalações da empresa, linhas de produções e produtos que satisfaçam o padrão de qualidade ambiental. (Soledade et al., 2007).

Outra certificação importante ao se tratar de sustentabilidade é o da Responsabilidade Social, representada pela ISO 26.000, ainda em processo de instituição. Trata-se de uma norma de diretrizes que serve como principal guia para organizações no tocante à prática de gestão social e ambientalmente responsável. Como as demais, tal norma poderá (e já pode na versão *DIS - Draft International Standard*) ser utilizada por qualquer empresa pública, privada, associação, grupo, etc. A futura norma não será específica para nenhum tipo de indústria ou setor.

Os princípios e as diretrizes contidas nas normatizações podem ser aplicados ao longo da vida de uma organização e a uma ampla gama de atividades, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos e serviços.

Além das certificações ISO, existem, conforme Tachizawa (2005), programas de rotulagem ambiental e instituição de selos verdes para determinadas categorias de produtos. Tais programas, adotados em diferentes países, são criados com base em análises do ciclo de vida do produto (desde a matéria prima utilizada

até o descarte do seu resíduo), sendo conferidos por entidades governamentais e não governamentais<sup>4</sup>.

Demonstra-se assim a importância da delimitação das normas por parte de instituições e pelo próprio Estado, estabelecendo de forma clara as regras ambientais que as empresas deverão seguir e ao mesmo tempo servindo de base para o desenvolvimento e implementação de inovações ambientais nos processos da firma.

### **3 O novo mercado verde: análises empíricas**

Neste item pretende-se apresentar alguns exemplos empíricos de fatores indutores e reguladores da questão ambiental, bem como algumas inovações neste contexto. Tais considerações são abordadas em um contexto analítico e de exemplificação, sem, contudo, realizar um aprofundamento em qualquer um dos tópicos, o que fugiria do escopo deste trabalho.

#### **3.1 Os incentivos dos governos para as inovações sustentáveis**

A inovação é colocada dentro de uma abordagem neo-schumperiana como a grande impulsionadora da economia, porém, em muitas economias, principalmente em países subdesenvolvidos, as dificuldades de inovar são muitas. Nesses países, muitas vezes com setores pouco desenvolvidos, como a indústria, as mudanças estruturais são pequenas, o que torna necessário um impulsionador para que tais mudanças ocorram.

Incentivos às mudanças podem dar-se por exigência das normas como as ambientais, exigência dos mercados, busca de vantagens competitivas pelas empresas como certos nichos de mercados mais exigentes ou por outras necessidades como condicionantes de empréstimos.

Dentro das mudanças na produção por necessidade, os governos podem de forma direta na medida em que passam a serem mais exigentes em suas

---

(4) Dentre os programas não governamentais de rotulagem ambiental pode-se citar: *Green Seal* (EUA); *Bra Miljöval* (Suécia) e *Marca Aenor Medio Ambiente* (Espanha). Já dentre os vários programas criados na esfera governamental pode-se citar alguns como: *Blau Engel* (Alemanha); *Environmental Choice Program - EcoLogo* (Canadá); *Ecomark* (Japão); *Eco Label* (União Europeia); *Nordicswan* (Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia); *Environmental Choice* (Nova Zelândia); *Ecomark Program* (Índia).

compras e financiamentos. Willard (2008) aponta que os governos podem auxiliar na solução de problemas ambientais e sociais de várias maneiras:

- pela educação, através da conscientização de crianças e adultos quanto à sustentabilidade, os perigos das mudanças climáticas, etc.;

- valorização de outros atributos como meio ambiente, segurança, etc. e não apenas Produto Interno Bruto (PIB);

- alterações na tributação ecológica, penalizando poluição por emissões de carbono, lixo, etc., incentivando o emprego de fontes renováveis de energia, o consumo responsável e a eficiência energética;

- eliminação de subsídios aos poluidores como a indústria de combustível fóssil e nuclear;

- criação de tetos/impostos sobre carbono;

- trabalho para a redução da pobreza, por exemplo, em ações de melhoria do meio ambiente, e;

- uma liderança por meio de exemplo. Esse último ponto refere-se que o setor público assuma liderança por meio de compras governamentais para expandir a demanda por produtos “verdes” ou fornecedores “verdes”. Assim, os governos dão exemplo como na compra de aparelhos eletrônicos que cumpram rigorosamente as normas de eficiência energética; veículos e baterias mais poderosas e confiáveis; produtos de limpeza ecoeficientes; papel certificado; entre outros.

Os governos, portanto, podem ser mais ativos nesse processo e não devem facultar somente aos mercados a resolução do problema ambiental. Compras governamentais podem ser fortes indutores de mudanças no processo produtivo e na busca de inovações sustentáveis. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, por exemplo, recomenda que os órgãos públicos comprem computadores menos poluentes ao meio ambiente como livres de chumbo, com componentes recicláveis e que consumam menos energia. Somente no ano de 2008, o Governo Federal comprou 313 mil computadores. Essa iniciativa integra o Programa de Aquisições Sustentáveis do Ministério do Planejamento, que prevê alterações de leis para que também obras

públicas utilizem produtos que agridam menos o meio ambiente. Assim, o Estado funciona como um indutor de inovações que priorizam a sustentabilidade, o que contribui também para a geração de empregos, renda e cause menos impactos ao meio ambiente. As compras públicas no Brasil, incluindo a União, estados e municípios, representam entre 10 a 15 % do PIB (Brasil, 2009).

Para Biderman et al. (2006) as autoridades públicas também podem exercer influência nas compras, principalmente se adotarem licitações sustentáveis. Essas permitem o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra de produtos que ofereçam maiores benefícios ao meio ambiente e à sociedade. Alguns outros termos são semelhantes à licitação sustentável como “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente amigável” e “licitação positiva”. Se a maioria dos compradores públicos optarem por produtos mais sustentáveis, uma demanda maior estimulará uma oferta maior, o que conduzirá a um preço mais baixo, bem como o desenvolvimento de um setor menos agressivo ao meio ambiente.

Muitos países estão adotando políticas de eco-inovação dentro da perspectiva de que podem encarar os desafios ambientais atuais, não mais como uma barreira para o crescimento econômico, mas como uma nova oportunidade. Porém, os mercados insuficientes, quando a demanda pelos produtos eco-inovadores ainda é muito restrita e não permite uma maior escala de produção, são vistos pelas indústrias e governos como uma grande restrição às inovações mais sustentáveis, por isso que muitos governos estão vendo as compras públicas como uma oportunidade para promover a demanda dessa eco-inovação, o que requer que essas políticas sejam cuidadosamente elaboradas por meio de regras em contratos públicos e que outras características como o desempenho dessa tecnologia devam ser avaliados para não prejudicar a concorrência como também prejudicar outras tecnologias. Os governos podem também apoiar diretamente os consumidores com subsídios, incentivos fiscais e outros benefícios para incentivar a adoção de eco-produtos e serviços (OCDE, 2009).

Essa liderança do poder público em determinados padrões de produtos faz com que a legislação possa ser alterada, induzindo as melhorias. Biderman et al. citam o exemplo europeu, onde as cidades de Malmö, Göteborg e Estocolmo, na Suécia, têm feito pressão e conseguido com sucesso, em nível nacional, a introdução de medidas que apóiam o uso de veículos mais sustentáveis no país.

Na Europa, as autoridades públicas tem um poder de compra de 1 trilhão de euros, o que equivale a cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia, o que pode ser usado para melhorias sustentáveis. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Johannesburgo, 2002, em seu plano de implementação diz que as autoridades, em todos os níveis, devem levar em conta considerações de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão, incluindo no planejamento de desenvolvimento nacional e local, investimento em infraestrutura, desenvolvimento de negócio e a licitação pública, englobando ações para promover políticas que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços ambientais saudáveis.

Com o surgimento de novas preocupações como a proteção ao meio ambiente e as questões sociais, as estratégias de competitividade de um país e principalmente as políticas públicas têm que ser direcionadas pelos governos. Segundo o IEDI (2010), a Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação deve ser estabelecida com vistas a um desenvolvimento sustentável, ou seja, preservando os ativos ambientais e a melhoria da qualidade de vida.

O Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico e Social (BNDES), por exemplo, com o objetivo de contribuir para a racionalização dos recursos naturais, utilização de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, sistemas de gestão e recuperação de passivos ambientais, oferece incentivos com linhas de financiamento para essas áreas. Dentre essas, um exemplo é a cadeia produtiva do plástico que incentiva novas formas de elaboração do produto como o uso de matérias-primas renováveis ou o incentivo às indústrias de reciclagem (BNDES, 2010).

Os governos também precisam oferecer incentivos permanentes para inovar e difundir as tecnologias sustentáveis, pois, quando os instrumentos de mercados não são adequados, as normas desempenham um importante papel na medida em que prescrevem tecnologias específicas.

Outros incentivos podem se dar por parte dos mercados, como as exigências de certificações, por exemplo, mas os governos também podem contribuir aperfeiçoando o conjunto de normas para que mais firmas adotem determinadas inovações que diminuam problemas ao meio ambiente.

Exemplos regionais também podem ser citados, como o caso dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo que criaram em suas respectivas secretarias de meio ambiente uma divisão específica para tratar da Economia Verde e estudar formas de fomentar o avanço desse novo direcionamento dos negócios.

### **3.2 Selo verde europeu de mineração**

A criação de métodos que promovem o rastreamento e controle de recursos e insumos adquiridos não é recente. Como exemplo, os produtos químicos já possuem este tipo de instrumento adotado conhecido como REACH (*registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals*).

Recentemente, segundo Zapparoli (2009), a EuroMetaux (Associação Europeia de Metais) sinalizou a possibilidade de estabelecer, dentro de um prazo de 3 a 5 anos (até 2014), uma série de novas diretrizes em relação ao uso de matérias-primas, entre elas os minerais, adotando assim um selo verde na mineração. Este selo seria uma forma de certificação de que a origem, extração, tratamento e logística da exploração desse minério seguiram os ditames da sustentabilidade ambiental. Tal fato deve ser considerado importante em virtude de a Europa ser um dos principais mercados consumidores do minério brasileiro, sendo o destino de cerca de 30% das exportações brasileiras de minério.

Para Carneiro (2009), mudar as práticas do fornecedor é uma das estratégias mais utilizadas atualmente por empresas, organizações e países a fim de estimular o desenvolvimento sustentável e o surgimento de inovações ambientais.

O estabelecimento desta espécie de certificação provocará uma sensível mudança nas empresas mineradoras que deverão aumentar ainda mais suas práticas de gerenciamento ambiental a fim de continuarem a fornecer para os clientes europeus, tendo assim a necessidade de implantar inovações em seus processos de extração e tratamento dos minérios. Além disso, poderá contribuir para melhorar a imagem do setor que sempre foi visto como provocador de poluição e degradação do meio ambiente.

Zapparoli (2009) afirma que tal intenção da Europa foi recebida de duas formas distintas pelos representantes da indústria de mineração:

- O *Organismo Latinoamericano de Minería* (OLAMI) afirma que se trata apenas de uma forma de protecionismo através de uma barreira não tarifária a fim de proteger as empresas europeias da concorrência estrangeira. A organização pretende recorrer à Organização Mundial do Comércio (OMC) contra o estabelecimento de tal selo verde.
- O Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) concorda que há um intuito protecionista nesta ação, porém acredita que a busca por sustentabilidade é uma tendência que vai se intensificar em todo o mundo e, por isso, o melhor caminho para as mineradoras é se adaptarem às novas exigências.

Mesmo que se considere uma forma de protecionismo, tal determinação passará a ser constante em um mundo cada vez mais focado na questão ambiental, principalmente, em setores considerados poluidores como é o caso da mineração. O que deve haver é uma participação efetiva dos órgãos representativos das empresas mineradoras brasileiras no estabelecimento deste Selo Verde Europeu para Mineração a fim de se conhecer pormenorizadamente suas exigências, aplicação e trâmites para vigência. Tal ação demonstraria a disposição dos produtores em se adaptarem a essas novas regras e, ao mesmo tempo, pode impedir a adoção deste sistema apenas sob a ótica protecionista, diante de um acordo tácito entre produtores e consumidores.

### **3.3 Outros incentivos para as inovações sustentáveis**

As mudanças na produção através de inovações sustentáveis também podem ocorrer devido às exigências de outros agentes como fornecedores, investidores, financiadores, entre outros.

No Brasil, especialmente no que tange ao financiamento, o Rabobank (2010), um banco cooperativo holandês, oferece aos seus clientes, produtores rurais tomadores de empréstimos para a agropecuária, um guia de boas práticas socioambientais ao agronegócio. Os agricultores que respeitarem normas ambientais e sociais têm como benefícios descontos nos juros dos empréstimos, pois são considerados clientes com um melhor índice de avaliação. Assim, os clientes caso queiram obter os benefícios tem que muitas vezes alterarem os seus modos de produção, o que requer muitas vezes inovações de processos ou produtos.

Por parte das cadeias produtivas, outros agentes como os fornecedores passaram a ter maiores exigências em aquisições de produtos. A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA) cita que em muitos negócios têm prevalecido a visão de diminuir a poluição, e que empresas e cadeias passem a adotar mais o conceito de eco-eficiência que envolve a minimização de resíduos, conservação de recursos escassos e evitar subprodutos tóxicos. O documento cita que o Conselho Empresarial Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, um grupo formado em 1990 por empresas influentes, já publicou uma série de relatórios mostrando como a eco-eficiência pode contribuir para a competitividade. Dentre os exemplos citados, o documento mostra que a empresa 3M lançou um tipo de embalagem ecoeficiente. A *General Motors* (GM), ao trabalhar em estreita colaboração com os fornecedores e adotar esses sistemas de embalagens reutilizáveis, reduziu os seus custos de escoamento em US\$ 12 milhões entre 1987 e 1992, pois além de menores danos ao meio ambiente com a deposição de resíduos sólidos, a inovação contribuiu para diminuir danos no transporte, diminuindo, por exemplo, problemas de corte de caixas (EPA, 2000).

Assim, as preocupações com questões ambientais como as mudanças climáticas podem despertar tanto dos governantes como das empresas a necessidade de mudanças na produção, rumo a um novo paradigma de produtos mais ecoeficientes, sendo que sua adoção pode determinar vantagens competitivas.

### **Considerações finais**

As questões ambientais ganharam efetivo espaço nas discussões no mundo atual. Nesse contexto, as inovações passam a ter uma grande importância para a diminuição dos problemas causados ao meio ambiente. A necessidade de mudanças pode tornar-se uma trajetória para os agentes, principalmente as empresas, seguirem, sob o risco de perderem competitividade em alguns mercados.

Porém, as empresas, com as suas alterações na estrutura de gestão, podem não perceber as mudanças ou não perceberem incentivos. Dessa forma, torna-se de grande importância que políticas públicas possam ser direcionadas para a questão ambiental. Essas políticas podem ser tanto através de marcos regulatórios

para que o mercado funcione, ou diretamente através da ação do Estado, por exemplo, exigindo padrões mais sustentáveis em suas compras governamentais, o que estimula os empresários a promoverem mudanças através das inovações, sob o risco de não participarem desse mercado.

Outros mecanismos como a exigência de certificações ambientais por parte dos mercados ou por outros agentes da cadeia produtiva podem ser incentivos para as mudanças nos produtos e processos de produção, fazendo com que as firmas inovem. Algumas ações tanto por parte de bancos públicos como privados e cooperativos tentam estimular mudanças na produção através de benefícios como linhas específicas de crédito e até taxa de juros diferenciada.

Assim, com as preocupações e discussões quanto à questão ambiental, muitas vezes o “empresário” schumpeteriano passa a depender cada vez mais de um ambiente regulatório e de mercado (exigências), já tendo uma certa trajetória para seguir, porém, pode obter vantagens de acordo com as inovações que faz, tanto em produtos quanto em processos.

Nesse sentido, o presente artigo buscou contribuir diretamente com a discussão sobre a possibilidade de um novo contexto de concorrência capitalista, na qual as inovações verdes e os direcionamentos de sustentabilidade ambiental nas firmas poderão se tornar determinantes de vantagem competitiva via novas trajetórias tecnológicas. Salienta-se, mais uma vez, que apenas o mercado em si não será capaz de expandir essas trajetórias, necessitando para isso de um papel ativo do Estado e das instituições fomentando esse processo, principalmente, em um novo contexto de negócios que poderá surgir com os direcionamentos da Economia Verde e as próprias certificações de cunho ambiental.

Mesmo que alguns desses determinantes ainda sejam usados como uma simples fonte de protecionismo comercial entre regiões e países, o que se coloca é que a questão da sustentabilidade tende a ser uma questão de estratégia concorrencial e, dessa forma, as firmas que adotarem primeiro as inovações ambientais poderão obter importantes vantagens competitivas em suas indústrias. Acredita-se, portanto, que o novo paradigma e trajetória tecnológica “a la Dosi” incluirá diretamente a questão ambiental como um de seus principais componentes.

## Referências bibliográficas

ARENTSEN, M. J.; DINICA, V.; MARQUART, E. Innovating innovation policy rethinking green innovation policy in evolutionary perspective. *External report*. Center for Clean Technology and Environmental Policy. University of Twente. Netherlands. 1999.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES *Proplástico – Inovação*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/Proplastico/inovacao.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Proplastico/inovacao.html)>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M. ; MAZON, R. *Guia de compras públicas sustentáveis - Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Regras de sustentabilidade ambiental serão incorporadas às licitações do governo*. Publicado em 08 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/regras-de-sustentabilidade-ambiental-serao-incorporadas-as-licitacoes-do-governo>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

CARNEIRO, F. Façam o que faço. *Guia EXAME sustentabilidade 2009*, São Paulo, edição 10, ano 10, nov. 2009.

CASTRO, J. A. *The internalization of external environmental costs and sustainable development*. In: United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD. Switzerland, Mar. 1994. (Discussion papers, n. 81).

CAVALCANTI, R. N. Política ambiental. In: CAVALCANTTI, R. N. et al. *Administração ambiental*. Especialização em engenharia ambiental, Departamento de Processos Químicos, Faculdade de Engenharia Química da Unicamp, Campinas, 2000.

CHEN, Y. S. et al. The influence of green innovation performance on corporate advantage in Taiwan. *Journal of Business Ethics*, n. 67, p. 331-339, Springer 2006.

DALY, H. E.; FARLEY, J. *Ecological economics: principles and applications*. Washington, DC: Island Press, 2004.

DOSI, G. *Technical change and industrial transformation*. London: Macmillan, 1984.

FUSFELD, D. R. *A era do economista*. São Paulo: Saraiva, 2003.

GALBRAITH, J. K. *O novo Estado industrial*. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

HASENCLEVER, L.; TIGRE, P. B. Estratégias de inovação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. *Transformação pela inovação*. 27/5/2010. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=iedi&infoid=4595&sid=83>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

INSTITUTO INOVAÇÃO. *Econegócios – as “inovações verdes” como oportunidades de negócio*. 07 jul. 2006. Disponível em: <[http://www.institutoinovacao.com.br/downloads/inovacao\\_econegocios.pdf](http://www.institutoinovacao.com.br/downloads/inovacao_econegocios.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

MOTTA, R. S. da. Análise de custo-benefício do meio ambiente. In: MARGULLIS, S. (Org.). *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1990. p. 109-134.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Technology policy and the environment*. Sustainable Development. Paris, 2002.

\_\_\_\_\_. *Sustainable manufacturing and eco-innovation: towards a green economy*. Policy Brief, jun. 2009.

POSSAS, M. S. *Notas acerca da lógica de decisão e de expansão da firma capitalista*. Campinas: Unicamp. IE, out. 1995. (Texto para Discussão, n. 52).

\_\_\_\_\_. Conhecimento e atividade econômica. *Economia e sociedade*, Campinas, v. 8, p. 85-100, jun. 1997.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neoschumpeteriana. In: TOLIPAN, R. et al. *Ensaio sobre economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico*. São Paulo: Marco Zero, 1988. p. 157-177.

\_\_\_\_\_. Concorrência schumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

RABOBANK. *Política socioambiental*. Disponível em: <<http://www.rabobank.com.br/pdfs/politica.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

RENNINGS, K. Redefining innovation – eco-innovation research and the contribution from ecological economics. *Ecological economics*, v. 32, n. 2, p. 319-332, Feb. 2000.

REYDON, B. P. et. al. A competitividade verde enquanto estratégia empresarial resolve o problema ambiental? Campinas: Unicamp. IE, jul. 2007. (Texto para Discussão, n. 125). Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicações/textos>>. Acesso em: 07 maio 2009.

ROMEIRO, A. R.; SALLES FILHO, S. Dinâmica de inovações sob restrição ambiental. In: ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M. L. A. *Economia do meio ambiente: teoria, política e a gestão de espaços regionais*. 3. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente - Coordenadoria de Planejamento Ambiental. *Economia Verde: desenvolvimento, meio ambiente e qualidade de vida no Estado de São Paulo*. CARVALHO, C. T. R. L. (coord.) São Paulo: SMA/CPLA, 2010.

SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, A. L. G. da. *Concorrência sob condições oligopolísticas: contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados*. Campinas: Unicamp. IE, 2004. (Coleção Teses).

SOLEDADE, M. G. M. et al. ISO 14000 e a gestão ambiental: uma reflexão das práticas ambientais corporativas. In: ENGEMA – Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 9, Curitiba, nov. 2007. Disponível em: <<http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0435.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2010.

TACHIZAWA, T. *Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 4, n. 1, p. 187-223, jan./jun. 2005.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY - EPA. *The lean and green supply chain: a practical guide for materials managers and supply chain managers to reduce costs and improve environmental performance*. Washington, DC, Jan. 2000.

UTTERBACK, J. M. *Dominando a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

WILLARD, B. A liderança do governo na busca da sustentabilidade. *eJournal USA*, v. 13, n. 3, p. 33-39, Mar. 2008.

ZAPAROLLI, D. Europa deve elevar exigência ambiental. *Valor Econômico*, Belo Horizonte, 29 set. 2009. Caderno F Especial Mineração.

# **Juntos e Bolsa Família: uma análise comparada a partir de seus desenhos**

Luciana Rosa de Souza <sup>1</sup>

## **Resumo**

*O objetivo do artigo é comparar dois programas de Transferência de Renda com Condicionalidades, os quais surgiram em momentos diferentes do tempo. O primeiro foi o Bolsa Família, cuja concepção nasceu no Brasil nos anos 1990 (95), ao passo que, o segundo programa analisado foi Juntos, implantado a partir de 2005 no Peru, com inspiração em programas pioneiros. Assim, este artigo visa apreender os avanços e retrocessos presentes no desenho e implementação de ambos com intuito de promover uma análise capaz de facultar a visualização da “aprendizagem” na implementação destes modelos de programas de combate à pobreza, os quais têm ganhado espaço crescente dentre as políticas desta natureza. O artigo foi dividido em três partes, na primeira discutimos o histórico dos dois programas de forma a estabelecer um panorama contemplando o desenho de ambos desde da sua concepção. Assim, na primeira subdivisão do artigo discutimos o Programa Bolsa Família, desde de sua concepção (ainda dentro do escopo do programa Fome Zero), e, em um segundo momento, em uma subdivisão ainda na primeira parte do artigo, apresentamos o nascimento do programa Juntos. Na segunda parte fizemos um retrospecto das informações referentes à implementação de ambos os programas, neste ponto apresentamos os indicadores criados por ambos países para acompanhar a execução dos programas. Em um terceiro momento apresentamos os avanços de Juntos frente o Bolsa Família, e posteriormente, tecemos considerações sobre a pesquisa e descrevemos a “aprendizagem” criada a partir da análise crítica destes programas.*

**Palavras-chave:** Políticas de combate à pobreza; Transferência de renda com condicionalidades; Comparação de políticas; Juntos e Bolsa Família.

## **Abstract**

### **"Juntos" and "Bolsa Família": a comparative analysis from their drawings**

*The objective of the article is to compare two programs of Conditional Cash Transfer, which had had sprouting at different moments of the time. The first one to appear was the Bolsa Família, whose conception was born in Brazil in years 1990 (95), to the step that, as the analyzed program was Juntos, was born in 2005 in Peru, with inspiration in pioneering programs. Thus, this article*

---

(1) Doutora em Economia Aplicada do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: [lurosasz@gmail.com](mailto:lurosasz@gmail.com).

*aims at to apprehend the advances and retrocessions on the drawing and implementation of both with intention to promote an analysis that must authorize the visualization of “ learning ” in the implementation of this poverty against program, which has gained increasing space amongst the public politics. The article was divides in three parts, in the first one argues the description of the two programs of form to establish a panorama contemplating the drawing of both since of its conception. Thus, in the first subdivision of the article we argue the Bolsa família Program, since of its conception (still inside of the target of the program Hunger Zero), and, at as a moment, a subdivision still in the first part of the article, we present the Juntos birth of the program. In the second part we made one retrospecto of the referring information to the implementation of both the programs, in this point we show the created pointers by both countries to follow the implementation of the programs. At one third moment we describe the Juntos advances of front the Bolsa família Program, and later, we weave notes on the research and we describe a “ learning ” created from the critical analysis of these programs.*

**Keywords:** Policies to combat poverty; Conditional cash transfer; Compared policies “Juntos” and “Bolsa Família”.

## **Introdução**

Os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades têm sido um assunto bastante estudado e discutido dentro do tema combate à pobreza. Estes programas têm sido aplicados em diversos países do Mundo, especialmente na América Latina onde têm integrado as políticas de combate à pobreza e à exclusão social. Entretanto, apesar de existirem resultados positivos demonstrados por pesquisas que evidenciam os impactos destes programas sobre a redução da pobreza ainda persistem questões não respondidas relacionadas ao desenho, execução e resultados fornecidos por eles. Uma das questões ainda em aberto é: o desenho dos programas de transferência de renda implantados em alguns países da América Latina têm produzido resultados consistentes para combater a pobreza e a exclusão social?

No intuito de contribuir com a indagação acima, este artigo teve por objetivo central entender o processo de aprendizagem vigente em dois programas de transferência de renda aplicados na América Latina, Bolsa Família e Juntos. Em vista disso, foi usado o método de estudo comparativo para analisar os dois programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (TRC) que surgiram em momentos diferentes de implantação de ações desta natureza na América Latina. Um estudo comparativo entre políticas de combate à pobreza

é útil para mostrar avanços e retrocessos, ou seja, visa construir uma linha de “aprendizagem” dos programas a partir do desenho e implementação. Em economia o termo linha de “aprendizagem” refere-se a uma representação gráfica da evolução da taxa de aprendizagem (de uma pessoa ou de uma ciência) em relação a determinada atividade ou uso de determinada ferramenta. Entendemos que a comparação do desenho de programas de transferência de renda em diversos países pode produzir um percurso de aprendizagem capaz de auxiliar na implementação e nos resultados obtidos por estas políticas. Neste sentido, o primeiro programa usado como referência para a comparação foi o Bolsa Família cuja concepção surgiu nos anos 1990 (95) no Brasil e fez parte de um conjunto pioneiro de programas de transferência de renda com condicionalidades aplicados desde então na América Latina. Vale ressaltar que o Bolsa Família nasceu com base na unificação de um conjunto de programas pulverizados de transferência de renda que foram implantados pelo governo federal a partir de 2001.

O segundo programa estudado e comparado foi Juntos, o qual surgiu em 2005 no Peru inspirado em dois programas pioneiros : Oportunidades - mexicano e Bolsa Família – brasileiro (Francke; Mendoza, 2006). O programa Juntos surgiu com os objetivos de reduzir a pobreza e desenvolver o capital humano dos beneficiários (Perova; Vakis, 2009). Um aspecto que deixa o estudo de Juntos muito interessante é o fato de o mesmo ter dado abertura à participação da população na gestão dos recursos, e ter definido tempo máximo de permanência no programa. Nas palavras de Francke e Mendoza (2006) “no desenho de Juntos se estabeleceu deliberadamente uma estrutura diretiva onde o Estado não teve um poder absoluto porque se incorporou uma considerável representação proveniente da sociedade civil”.

Este artigo partiu da hipótese de que o programa Juntos por ter sido implementado mais recentemente pôde aproveitar pontos fracos e fortes presentes no desenho e implementação dos dois programas pioneiros que lhe serviram de inspiração (Oportunidades e Bolsa Família). Assim, esta hipótese será testada por meio do entendimento dos avanços e retrocessos presentes no desenho e implementação de ambos os programas. Para tanto, fizemos um estudo comparativo que permitiu desenhar o percurso de aprendizagem dos termos que embasaram a concepção e implementação desta política de combate à pobreza em ambos países.

O artigo foi dividido em três partes, na primeira discutimos o histórico dos dois programas de forma a estabelecer um panorama contemplando o desenho de ambos. Assim, na primeira subdivisão do artigo discutimos o Programa Bolsa Família (PBF), desde de sua concepção (ainda dentro do escopo do programa Fome Zero), e, em um segundo momento, em uma subdivisão ainda na primeira parte do artigo, apresentamos o nascimento do programa Juntos. Na segunda parte fizemos um retrospecto das informações referentes à implementação de ambos os programas, neste ponto apresentamos os indicadores criados por ambos países para acompanhar a implantação dos programas. Em um terceiro momento mostramos os avanços de Juntos frente ao Bolsa Família, posteriormente, tecemos considerações sobre a pesquisa e descrevemos o percurso de “aprendizagem” criado a partir da análise crítica destes programas.

## **1 Panorama histórico do Bolsa Família e Juntos**

Este primeiro momento do artigo será usado para apresentar o histórico dos dois programas em cada país. Esta parte do estudo faz-se essencial para auxiliar na análise comparativa dos mesmos que será realizada posteriormente.

### **1.1 Bolsa Família e seu percurso histórico**

Iniciamos o estudo sobre a implantação dos programas de Transferência de renda no Brasil a partir das experiências municipais (locais), as quais despontaram em 1995. Para esta parte inicial usamos o texto de Draibe (2006) que apresentou o histórico da implantação das políticas de transferência de renda no Brasil.

Em 1995 foram iniciadas as experiências pioneiras nas cidades de Campinas e do Distrito Federal, com transferência de recursos às famílias que garantissem a frequência escolar de suas crianças; este primeiro momento das experiências brasileiras coincidiu com a fase de implantação dos programas pilotos feita no México pelo Banco Mundial. Ressaltamos que no caso brasileiro não houve uso de recursos externos aos municípios<sup>2</sup>. Ao passo que os programas

---

(2) As experiências brasileiras nos anos 90 não recorreram a recursos orçamentários federais e nem estaduais, menos ainda recursos oriundos de agências de fomento externos.

pilotos implementados no México contaram com 100% dos recursos oriundos do Banco Mundial. Em 1996 foi criado o Programa Bolsa Escola do município de Belo Horizonte<sup>3</sup>.

O ano de 1996 foi um marco para a experiência de transferência de renda no Brasil, pois, foi neste ano que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi inaugurado pelo governo federal, somente a partir deste programa é que o governo federal passou a financiar experiências de TRC no país. Este programa foi focalizado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante<sup>4</sup> tendo o governo federal como responsável pelo seu orçamento e sua execução.

Como uma “evolução” do PETI, mas, agora não restrito ao combate ao trabalho infantil, em 1998 foi criado o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima foi um embrião do Bolsa Escola (BES), implementado a partir de 2001, e, almejou transferir recursos para manter as crianças frequentando a escola. Ainda em 2001, ano de recessão no país, foi criado mais um programa de transferência de renda chamado de Bolsa Alimentação (BAL), este foi vinculado ao Ministério da Saúde e tinha como objetivo melhorar os aspectos nutricionais dos beneficiários facilitando o acesso aos alimentos por meio da renda transferida.

Em 2002, com acirramento da crise internacional, especialmente após a ampliação do preço do petróleo e gás de cozinha, o governo criou um programa chamado Auxílio-Gás, que foi gerido pelo Ministério de Minas e Energia. Segundo Draibe (2006, p. 234) “o Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar per capita mensal de até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento”.

---

(3) Conforme Soares e Satyro (2010, p. 28 apud Lavinias, 1998) “nos anos 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luís, Tocantins e Vitória criaram algum tipo de PTRC”.

(4) O trabalho infantil degradante pode ser caracterizado como formas de uso da mão-de-obra infantil em situações nas quais as crianças ficam em risco de saúde ou social. Exemplos de trabalho infantil degradante são: crianças trabalhando em olarias, ou carvoarias, crianças usadas para o tráfico de drogas, dentre outros.

Com o novo presidente da república, em 2003 foi criado o programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero”. O Cartão Alimentação era gerido pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), visou facilitar o acesso aos alimentos, usando especificamente um recurso que deveria ser direcionado exclusivamente para a compra de alimentos. O intuito deste expediente usado no cartão alimentação era internalizar a renda nos municípios mais pobres para dinamizá-los economicamente.

Ainda em 2003 (outubro) foi criado por Medida Provisória (n. 132/03) o Programa Bolsa Família (PBF). A criação do Bolsa Família visou unificar todos os programas de transferência de renda acima descritos, com exceção do PETI, todos os demais, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, e, Cartão Alimentação. Em 2004 foi Promulgada a Lei da Renda Básica de Cidadania – Lei n. 10.835, de 2004, e, no mesmo ano foi convertida em Lei a Medida Provisória que criou o PBF, lei n. 10.836, de 2004. Alguns autores como Suplicy (2006) e Lo Vuolo (2004) defendem que a evolução do Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, ocorrerá com a implantação da Renda Básica de Cidadania. A Renda Básica de Cidadania é uma proposta de universalização da transferência de renda, ou seja, todos os brasileiros terão direito a uma renda, independentemente do cumprimento de qualquer condicionalidade.

A criação do PBF almejou minimizar a fragmentação e pulverização das ações do governo federal, por meio da unificação de quatro programas que tendiam a partilhar as mesmas características e o mesmo público-alvo: Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (MESA)<sup>5</sup>. De acordo com Silva, Yasbek e Giovani (2004, p. 137), o Bolsa Família pode ser considerado inovador em relação aos programas que unificou, por “se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos

---

(5) O Bolsa Escola pagava R\$15,00/criança, para as famílias com renda per capita menor que R\$90,00 (em 2001, R\$90,00 era um valor significativo). O auxílio-gás pagava R\$15,00/família para famílias com renda per capita de ½ salário mínimo. O programa Bolsa Alimentação pagava entre R\$15,00 e R\$45,00, dependendo do número de pessoas na família, condicionando o benefício à existência de mulheres grávidas ou lactantes e crianças. O cartão alimentação foi criado em 2003 e, entregava R\$ 50,00/família com renda per capita menor que R\$ 70,00. (Fontes diversas de informação).

destinados a programas dessa natureza”. Conforme documento do Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF se articula em torno de três dimensões:

- a) promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e fornecimento de registro civil e demais documentos”.<sup>6</sup>

Atualmente o PBF está configurado por um benefício voltado às famílias (com ou sem filhos) na extrema pobreza com renda mensal de até R\$ 70,00<sup>7</sup> por pessoa. E as famílias pobres com renda mensal de até R\$ 140,00, desde que sejam compostas por: gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 18 anos. São três os tipos de benefícios aos quais as famílias podem ter acesso, o primeiro chamado de benefício básico repassa R\$ 70,00 para famílias extremamente pobres. O segundo benefício variável cujo valor é R\$ 32,00 sendo direcionado às famílias que tenham gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, porém, o benefício variável tem um limite máximo de três auxílios por família, logo o valor máximo do auxílio variável é de R\$ 96,00. E por fim, o último benefício, o qual é variável e vinculado ao adolescente (foi implementado em 2007) repassa R\$ 38,00 às famílias que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos, com limite de 2 benefícios por família (ou seja, R\$ 76,00). O Bolsa-Família passou a entregar os benefícios a partir do mês de outubro de 2003.

(6) Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/). Acesso em: 2 mar. 2009.

(7) Retirado de: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/fevereiro/governo-concede-ganho-real-ao-bolsa-familia-para-atacar-extrema-pobreza/?searchterm=reajuste%20do%20Bolsa%20Familia%20em%202011>. Acesso em: 13 mar. 2011. Não concordamos com o corte de pobreza feito pelo PBF, uma vez que R\$70,00 hoje em dia representa apenas 13% do valor do salário mínimo, fato que torna subestimado o número de pobres extremos e pobres (recorte de R\$140,00). Se a linha da pobreza definida pelo MDS fosse de ½ salário mínimo per capita para os pobres extremos e 1 salário mínimo per capita para definir os pobres o número de pobres e pobres extremos seria bem maior do que o que foi constatado pelo governo (16 milhões de famílias).

O maior benefício possível para uma família beneficiária do PBF é R\$ 312,00, para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes, dentre famílias pobres extremas. Já dentre as famílias cuja renda per capita for maior que R\$ 70,00 e menor R\$ 140,00, os benefícios nas situações em que hajam três crianças e dois adolescentes, ou seja, o benefício máximo será de R\$ 172,00.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS<sup>8</sup>, 2009)

Conforme informações disponíveis no site do MDS “o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias” (MDS, 2009). Assim, existe uma fiscalização do cumprimento das condicionalidades, e, existe um rol de punições para casos de descumprimento. Segundo o MDS, os efeitos punitivos do descumprimento das condicionalidades são gradativos e podem chegar à suspensão dos benefícios, caso o descumprimento seja repetido por cinco vezes. A gradação das punições é a seguinte<sup>9</sup>:

- no primeiro descumprimento a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;
- no segundo descumprimento a família terá uma sanção e o benefício será bloqueado por 30 dias, mas recebe acumulado no mês seguinte;
- no terceiro descumprimento, o benefício da família será suspenso por 60 dias;

---

(8) Retirado de: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades). Acesso em: 9 set. 2009.

(9) Retirado de: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes>. Acesso em: 21 maio 2010.

- no quarto registro, o benefício da família será suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos, as parcelas não serão geradas e a família fica sem receber o benefício;
- no quinto registro de descumprimento a família poderá ter o benefício cancelado.

Segundo informação obtida no site do MDS, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008 foram cancelados apenas 4,45%<sup>10</sup> dos benefícios que receberam a primeira advertência. Vale destacar que o desenho do programa Bolsa Família está direcionado para duas questões primordiais. A primeira é o atendimento emergencial via transferência de recursos monetários, e, a segunda guarda relação com as condicionalidades que visam melhorar a escolaridade no intuito de reduzir a pobreza das famílias beneficiárias no longo prazo.

A concepção descrita acima participa da perspectiva de combate à fome proposta pela Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO), a qual defende que as políticas para combater a fome<sup>11</sup> precisam ser compostas por uma “dupla” ou *twin track* que combine o atendimento emergencial contra fome, e, os pré-requisitos de médio e longo prazo para evitar que as pessoas caiam novamente na situação de fome (FAO, 2003). Ou seja, existe uma intervenção emergencial e de curto prazo que visa aplacar a fome, e, existe uma intervenção estrutural que engloba ações de médio e longo prazo para reduzir a tendência de retorno à situação de fome. Assim, argumentamos que a transferência de renda é uma ação emergencial que demanda medidas estruturais para evitar que as pessoas voltem novamente a sofrer fome.

Por outro lado, precisamos considerar que o desenho das políticas de transferência de renda com condicionalidades têm apontado para a consolidação de uma rede mínima de proteção social (Bastagli, 2009, p.4). Vale destacar que estas políticas são formadas por três componentes: a transferência monetária, o mecanismo de focalização e as condicionalidades vinculadas, especialmente, à educação e saúde. Conforme Bastagli (2009, p.2) “em resumo, PTRCs transferem

---

(10) Segundo o documento do MDS, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008 foram aplicadas 2.092.394 advertências, sendo que destas, tornaram-se cancelamento do benefício 93.231.

(11) Entendemos que a fome é a expressão imediata e mais forte da pobreza, por isso, apesar de discutirmos os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades como um programa de combate à pobreza, fazemos menção às ações de combate à fome.

renda para que os pobres sigam um curso pré especificado de ação”<sup>12</sup>. No caso do PBF fica bem estabelecido qual seria o curso de ação esperado pelo programa de transferência de renda, qual seja, reduzir a pobreza no curto prazo (aspecto emergencial), e, por meio do uso dos aparelhos públicos de saúde e educação reduzir a pobreza no longo prazo. O uso dos aparelhos públicos de saúde e educação aparecem aqui como a face estrutural que acompanha a transferência de renda.

Ressaltamos que em 2008 emergiu a interface do PBF com programas conduzidos pelas três esferas de governo, a fim de ampliar as oportunidades sócio-econômicas abertas às famílias atendidas. Estes programas buscam criar meios para inserção dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho. Os chamados programas complementares não fazem parte do Bolsa Família, mas a ele se articulam e abrangem iniciativas como programas de alfabetização de adultos, disponibilização de microcrédito e outras alternativas de geração de trabalho e renda.

Entendemos que a interface do PBF com outros programas de governo indica uma preocupação emergente com a criação de “portas de saída” do PBF, ou seja, criação de meios para que os beneficiários possam ser emancipados em relação ao programa e consigam sobreviver sem depender do mesmo. Ressaltando que a perspectiva de “portas de saída” do programa não havia aparecido na proposta original do PBF, e, que esta foi sendo incorporada ao programa na medida em que atores que se opõe ao programa passaram a criticá-lo dizendo que o programa “não ensina a pescar, apenas dá o peixe”. Após traçar o panorama histórico do PBF, descreveremos o panorama histórico do surgimento do Juntos, o programa peruano.

## **1.2. Programa Juntos: contexto político e econômico de sua criação**

O Peru tem apresentado crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos últimos anos, especificamente após 2001. No período entre 2005 e 2007, por exemplo, o país apresentou taxas de crescimento do PIB bastante

---

(12) Tradução livre a partir do texto original: “*in sum, CCTspays a transfer to the poor provide they follow a pre-specified course of action*”. CCT e PTRC são siglas que em português significam Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades.

altas, em 2005 o PIB cresceu 6,4% em relação a 2004; em 2006 o PIB cresceu 7,6% em comparação com 2005; ao passo que em 2007 o PIB cresceu 8,9% em comparação a 2006. Recentemente, este país apresentou uma redução dos níveis de pobreza extrema e de pobreza<sup>13</sup>, saindo de uma situação em que 24,4% da população peruana encontrava-se em situação de pobreza extrema em 2001 para um nível de pobreza extrema de 16,1% em 2006<sup>14</sup>. Para facilitar a análise passaremos a um breve retrospecto da política social no Peru pós 1976.

O período 1976-79, foi a fase em que o Peru experimentou uma profunda crise econômica que jogou milhares de famílias na pobreza, foram “implantadas” as primeiras ações de distribuição de alimentos no país. Segundo Francke e Mendoza (2006, p. 392) foi durante estes anos que “diante da inoperância e ausência de Estado, que se organizaram centros de restaurantes populares em Lima e nas principais cidades do país<sup>15</sup>”.

Os anos 80 no Peru foram marcados pelo agravamento da pobreza decorrente das sucessivas crises econômicas, e, do surgimento da “guerra subversiva”, de forma que sob estas condições adversas os restaurantes populares tornaram-se elementos vitais para a subsistência de um grande número de peruanos (Francke; Mendoza, 2006, p. 392). Na segunda metade dos anos 80, uma gama de programas e ações alimentares foi expandida e intensificada, tais como expansão dos restaurantes populares, entrega de cestas de alimentos e de kits nutricionais, entretanto, estes programas padeceram de críticas de manipulação política. Observando este percurso das ações alimentares no Peru podemos perceber que as medidas tomadas em face à crise tiveram caráter emergencial.

Já nos anos 90 foram intensificadas as denúncias de uso dos programas sociais com fins políticos. Foi neste contexto que surgiu o Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FOCONDES) criado em 1992. Conforme

---

(13) Pobreza extrema conforme definição do Banco Mundial refere-se aos indivíduos que sobrevivem com menos de U\$1,00 por dia. Enquanto a pobreza, refere-se aos indivíduos que sobrevivem com recursos entre U\$1 e U\$2 ao dia.

(14) Fonte: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 IV) 1997-2006. Retirado do documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, Secretaría Técnica. Disponível em: [www.creecer.gob.pe](http://www.creecer.gob.pe). Acesso em: 10 fev. 2008.

(15) Tradução livre com base no texto original: “*frente a la inoperancia y ausencia del Estado, que se organizaron cientos de comedores populares en Lima y en las principales ciudades del país*”.

Francke e Mendoza (2006, p. 393) FOCONDES foi visto como “a instituição ideal para encarnar o conceito de ‘fundo de investimento social’ que poderia canalizar e distribuir benefícios e compensações aos setores pobres da população<sup>16</sup>”.

O Estado peruano a despeito do crescimento econômico vigoroso vivido nos últimos anos apresentava, em 2005, metade da população vivendo em condições de pobreza. O país vinha de um “acúmulo” de experiências de políticas e programas nas áreas sociais, que apesar de ter produzido alguns resultados positivos poderia ser caracterizado como geograficamente localizado e por possuir um tempo determinado de existência. Foi neste contexto, de resultados insuficientes e incertos das políticas sociais e de luta contra a pobreza que surgiu o programa Juntos (Francke; Mendoza, 2006). O Programa Nacional de Superación de la Pobreza – conhecido como Juntos – foi lançado em 2005 e teve em seu planejamento o intuito claro de superar as dificuldades de execução e implementação de políticas de combate à pobreza no Perú.

Até a criação de Juntos, o Perú viveu um percurso de implantação de diferentes programas sociais. Oficialmente, Juntos teve sua origem em abril de 2005, mediante promulgação de Decreto Supremo da Presidência do Conselho de Ministros, entretanto, “sua verdadeira gênese remonta de vários anos atrás, quando dentro e fora do país foram assinados acordos e manifestos no campo do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza que influenciaram direta ou indiretamente na posterior criação de Juntos<sup>17</sup>” (Francke; Mendoza, 2006, p. 394).

Antes da implantação do programa, em 2004, foi feita uma pesquisa domiciliar em nível nacional com doze subamostras distribuídas ao longo de 12 meses do ano. Esta pesquisa permitiu “ter inferências em âmbito nacional, urbano nacional, rural nacional, dos 24 departamentos do país (cada um como domínio de estudo) e sete áreas geográficas: costa urbana, costa rural, serra urbana, selva urbana, selva rural e a área metropolitana de Lima e Callao. A pesquisa cobriu

---

(16) Tradução livre por parte da autora. Texto original: “*la institución ideal para encarnar el concepto de ‘fondo de inversión social’ que pudiera canalizar y distribuir beneficios y compensaciones a los sectores pobres de la población*”.

(17) Tradução livre da autora. Texto original: “*su verdadera génesis puede remontarse varios años atrás, cuando dentro y fuera del país se dieron acuerdos y manifestos en el campo del desarrollo social y la lucha contra la pobreza que influyeron directa o indirectamente en la posterior creación de Juntos*”.

19.591 domicílios em âmbito nacional<sup>18</sup> (Cancho Diez, 2006, p. 23). Ou seja, esta pesquisa de 2004 serviu como base de dados (ou linha de base) para informação a respeito dos beneficiários no momento anterior à intervenção operada por Juntos (dados *ex ante*).

Conforme Cancho Diez (2006, p. 5) Juntos “entrega uma transferência direta de 100 soles mensais (ao redor de US\$ 30,00) aos domicílios beneficiários, os quais em troca firmam um “Convênio de Participação” em que estão detalhados os compromissos de participação que os membros do domicílio voluntariamente aceitaram<sup>19</sup>. Este “Convênio de Participação” inclui uma frequência escolar mínima para crianças entre 6 e 14 anos, participação em programas para famílias com filhos menores de 3 anos e controles pré e pós natal para gestantes. O acompanhamento dos compromissos é feito trimestralmente, e, a partir do nível de participação nas atividades é determinado o montante pago por Juntos aos beneficiários.

O primeiro momento de implementação de Juntos (entre 2005 e 2007) se deu a partir de uma experiência piloto em 110 distritos quando o programa atingiu 37.000 domicílios. Em 2008, Juntos atendeu 638 distritos e cobriu em torno de 420 mil domicílios. O governo peruano divulgou documento afirmando que “desde de 2007 não se tem produzido nenhuma expansão até novos distritos” (Plan Operativo Institucional, 2009, p. 8). Ainda assim, segundo o documento do governo peruano a previsão era que em 2009 Juntos chegasse a atender 469 mil domicílios dentro dos 638 distritos. Em termos orçamentários, o gasto com Juntos cresceu de 116 milhões de soles em 2005 para 344 milhões de soles em 2008 (Perova; Vakis, 2009, p. 1), e, conforme o documento Plan Operativo Institucional (2009) divulgado pelo governo peruano, Juntos em 2009 dispendeu 512 milhões de soles em benefícios.

---

(18) Tradução livre da autora. Texto original: “*tener inferencias en el ámbito nacional, urbano nacional, rural nacional, los 24 departamentos del país (cada uno como dominio de estudio) y siete áreas geográficas: costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural y el área metropolitana de Lima y Callao. La encuesta cubrió 19.591 hogares a nivel nacional*”

(19) Tradução livre da autora. Texto original: “*entrega una transferencia directa de 100 soles mensuales (alrededor de 30 dólares americanos) a los hogares beneficiarios, quienes a cambio firman un “Convenio de participación” en el que están detallados los compromisos de participación que los miembros del hogar voluntariamente han aceptado*”

Finalmente, é preciso considerar como objetivo de Juntos a busca por: (i) desenvolvimento pleno das capacidades humanas e respeito pelos direitos fundamentais; (ii) promoção de oportunidades e capacidades econômicas para os setores mais necessitados da população; (iii) estabelecimento e fortalecimento de redes de proteção social (Francke; Mendoza<sup>20</sup>, 2006, p. 395).

O desenho do programa Juntos não foi gestado do zero, pois, esteve sustentado na revisão e análise de programas anteriores de transferências condicionadas de renda na América Latina. De maneira que, os gestores peruanos buscaram minorar as deficiências nos programas já consolidados, e, fomentar os aspectos positivos das mesmas. Como deficiências dos programas que antecederam Juntos podemos citar o aumento na demanda por serviços públicos gerada pelos programas não foi seguida pelo aumento e melhora na oferta destes serviços, os critérios de focalização do benefício também foram pontos de deficiência. Como aspectos positivos das mesmas podemos enumerar os impactos obtidos no uso dos aparelhos de saúde e educação, e, os impactos no que concerne ao consumo dos beneficiários.

Francke e Mendoza (2006) dizem que Juntos foi inspirado nos programas Oportunidades e Bolsa Família, inclusive afirmam que o governo assinou ata de intenções para promover a cooperação entre os dois países na execução do programa. Os mesmos autores afirmam que outros programas também influenciaram o desenho de Juntos entre eles Familias en Acción (Colombia), Puente-Chile Solidario (Chile) y Superémonos (Costa Rica).

As inovações no desenho de Juntos conforme Francke e Mendoza (2006, p.401) foram:

- a) no desenho de Juntos estabeleceu-se deliberadamente uma estrutura diretiva onde o Estado não teve poder absoluto, por que se incorporou uma considerável representação – com poderes efetivos – proveniente da sociedade civil.
- b) Juntos tem incorporado desde sua gênese uma instância interna – o comitê de vigilância e transparência – especificamente dedicada a supervisionar o funcionamento correto do Programa e no qual o Estado

---

(20) Tradução própria do documento em espanhol para o português.

está em minoria absoluta, pois, o grosso de seus integrantes corresponde a setores da sociedade civil.

c) terceiro e importante elemento que se considerou no desenho de Juntos foi o estabelecimento de controles estritos sobre o destino dos recursos, para prevenir que estes se concentrassem em rubricas administrativas e operativas do Programa e prejudicassem o direcionamento de recursos aos beneficiários.

d) quarto elemento inovador, em comparação a outras experiências similares, é que Juntos transfere parte de seus recursos orçamentários aos ministérios sociais (Saúde, Educação, Mulher e Desenvolvimento Social) com a finalidade de que estes ministérios melhorem e ampliem a oferta de seus serviços nas áreas de intervenção de Juntos, e alcancem as famílias selecionadas.

e) é interessante notar que na seleção das áreas para as ações de Juntos incluiu-se um critério fundamental, o grau de afetação destas áreas pelo fenômeno da violência política que aconteceu no Perú durante os anos oitenta e noventa, e existe por isso uma conexão entre Juntos e o plano integral de reparação às vítimas da violência política, proposto pela Comissão da Verdade e Reconciliação.

Dentre as inovações citadas acima, destacamos o direcionamento de recursos orçamentários aos ministérios sociais vinculados com as condicionalidades exigidas pelo programa, assim, o objetivo do programa era melhorar tanto a demanda por serviços de saúde e educação como ampliar e melhorar a oferta dos mesmos. O desenho e implementação do programa seguiu uma perspectiva multisetorial<sup>21</sup> com caráter transversal, ou seja, perpassou todos os níveis de governo em sua implementação a partir da articulação promovida pela Estratégia Crecer.

Ressaltamos que Juntos passou a integrar a Estratégia Crecer, a qual foi implantada pelo governo peruano em 2007 tendo como referência um patamar de 20% da população peruana considerada pobre e com nível de desnutrição infantil crônica de 24,6%. Crecer surgiu no Perú como uma política de segurança

---

(21) Multisetorial refere-se a uma política que seja capaz de abarcar os diferentes setores da sociedade civil e Estado, além das ações perpassarem os diferentes ministérios como saúde, educação, agricultura, emprego e renda, dentre outros. Ou seja, as ações de segurança alimentar e nutricional demandam intervenções que abarquem tanto a participação da sociedade civil e do Estado nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

alimentar<sup>22</sup> cujo objetivo principal perseguido era reduzir a desnutrição infantil crônica. De acordo com o documento oficial do governo peruano<sup>23</sup> escrito por ocasião do lançamento da Estratégia Crecer, a política social deveria pautar-se por justiça social com inclusão produtiva.

Na Estratégia Crecer foi estabelecida como meta, até o ano 2011, a diminuição da pobreza em 20% e redução em 9% da prevalência de desnutrição infantil crônica entre crianças menores de 5 anos. Para alcançar tais objetivos a política de combate à pobreza promoveu uma reforma nos programas sociais, realizou uma gestão por resultados e, fomentou um fundo de desenvolvimento pela igualdade social. Como neste artigo focamos apenas no estudo do programa Juntos não analisamos detalhes do desenho da Estratégia Crecer.

Segundo Francke e Mendoza (2006, p.403) o programa Juntos pode ser definido como um programa de transferência de renda de terceira geração, ou seja, associa o benefício à prestação de compromissos que selam um esquema de responsabilidade entre família e Estado. Para os autores os programas de primeira geração transferiam recursos sem exigir contrapartidas ou condicionalidades, ao passo que os programas de segunda geração estão limitados à inserção da família em circuitos econômicos e de segurança alimentar. Na definição dos autores:

...o subsídio monetário de Juntos não é gratuito e nem incondicional...já que está condicionado ao cumprimento de uma série de compromissos verificáveis de participação em uma série de programas sociais em saúde, nutrição, educação e desenvolvimento cidadão, que apontam para o fortalecimento do desenvolvimento humano, assim como a restituição e consolidação dos direitos básicos<sup>24</sup> (Francke; Mendoza, 2006, p. 403).

Ressaltamos que autores como Rawlings e Rubio (2003, 2005) classificaram os Programas de Transferência Condicionada de Renda em três gerações. A primeira geração de programas, segundo os autores, caracterizou-se por uma metodologia de avaliação baseada em desenhos experimentais, sendo os países Honduras, México e Nicarágua os primeiros representantes desta primeira

---

(22) Antes da criação da estratégia Crecer o governo peruano implementou o programa Juntos – transferência de renda com condicionalidades – o qual passou a integrar as ações do Crecer.

(23) Documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS.

(24) Tradução livre.

geração<sup>25</sup>. Não desconsideramos que os programas integrantes da primeira geração atuaram mais especificamente em áreas rurais deprimidas. Já a segunda geração de Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC) foi implementada a partir das áreas urbanas do México, Colômbia e Jamaica (Rawlings; Rubio, 2003, p. 24). Os programas que compõe a segunda geração de PTRC contaram com o benefício da experiência vivenciada nos programas de primeira geração com evidências positivas a respeito dos impactos das políticas, paralelamente a uma tendência de expansão dos programas em curto espaço de tempo. Finalmente, os autores afirmam que deveria haver uma terceira geração de programas, a qual se ocuparia da avaliação da efetividade dos mesmos a partir da conciliação de ações de geração de renda para emancipar os beneficiários.

O programa Juntos se sustenta sobre os seguintes eixos de intervenção (Francke; Mendoza, 2006, p. 403):

1. Seu objeto de ação são as famílias em situação de extrema pobreza e em situação de exclusão social.
2. A unidade beneficiário não é um indivíduo isolado, e sim o domicílio;
3. Os domicílios beneficiários têm que contar entre seus membros, *necessariamente*, com crianças menores de 14 anos ou mulheres grávidas.
4. A mãe de família é quem representa o domicílio frente ao Estado e nesta qualidade é quem deve garantir que entre seus membros exista, necessariamente, crianças menores de 14 anos ou mulheres grávidas.
5. A entrega do incentivo está obrigatoriamente condicionada ao cumprimento por parte do domicílio, de uma *série de compromissos* específicos em saúde, educação, nutrição e identidade em favor de seus filhos.
6. Juntos não têm uma natureza excludente, mas caráter complementar e funcional a respeito dos demais programas que atendem temas sociais específicos (educação, nutrição, saúde etc), pois, coordena a participação dos beneficiários nos componentes dos programas referenciados.
7. O Programa tem um sentido de temporalidade já que a permanência como domicílio beneficiário com plenos direitos ocorre por um prazo de quatro anos, e como beneficiário com direitos progressivamente diminuídos por um máximo de mais quatro anos (Tradução livre).

---

(25) No texto de 2005 os autores consideram Colômbia, Honduras, Nicarágua e México como os países integrantes da primeira geração de políticas de transferência de renda com condicionalidades.

Além do rol de critérios para seleção e funcionamento do programa, acima descritos, um dos objetivos que aparecem com destaque na análise de Francke; Mendoza (2006, p. 404) diz que Juntos almeja “...também permitir aos beneficiários acessar médio ou longo prazo um nível superior de renda e bem-estar que seja auto-sustentável<sup>26</sup>”. Esta é a perspectiva que defendemos neste artigo como aquela que tende a criar meios de emancipação aos beneficiários, e, chamamos esta perspectiva de “portas de saída” da pobreza e do programa. Neste sentido, entendemos que uma das inovações mais prementes de Juntos foi incorporar esta concepção em seu desenho.

Neste aspecto do artigo retomamos Amartya Sen em sua obra – Desenvolvimento como Liberdade – e ressaltamos que partilhamos da perspectiva defendida por Amartya Sen (1999) que vê o desenvolvimento como a expansão de liberdades fundamentais da vida humana, e, para tanto, entendemos que as políticas sociais devem promover a expansão de capacidades<sup>27</sup> (*capabilities*). Logo, capacidades são mecanismos que o desenvolvimento deve promover para que as pessoas tenham meios de fazer ou escolher viver de um jeito que lhes gere satisfação.

Ou seja, o foco central da intervenção pública no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico deve ser a promoção de liberdades de escolha para os cidadãos de um determinado país. Portanto, ações de política social que gerem dependência à intervenção estatal podem ser classificadas como promotoras de “mínimos sociais”<sup>28</sup>, mas, não necessariamente fomentam o desenvolvimento humano e social. Isso porque estas ações restringem a capacidade de escolha de “uma vida que se tem alguma razão para valorizar” (Sen, 1999). Com base nestes termos defendemos a essencialidade das políticas de combate à pobreza para a “emancipação” dos beneficiários, ou seja, os beneficiários focalizados por estes programas precisam ser vistos como “ativamente envolvidos – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como

---

(26) Tradução livre com base no original: “*también a permitir a los beneficiarios acceder en el mediano o largo plazos a un nivel superior de ingresos y bienestar que sea autosostenible*”.

(27) Recentemente existem autores traduzindo *capabilities* como capacitações, no sentido de contemplar as habilidades das pessoas em promover mudanças em suas vidas.

(28) Inserção dos beneficiários no mercado de consumo.

beneficiários passivos dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, 1999, p. 71).

No próximo item passaremos à análise dos pontos de contato positivos entre Bolsa Família e Juntos, estes são importantes para analisarmos os aspectos em que Juntos se aproxima do programa brasileiro.

## **2 Pontos coincidentes entre Bolsa Família e Juntos**

Precisamos considerar que ambos os programas tendem a fortalecer a oferta de serviços públicos básicos como saúde e educação, porém, somente no desenho de Juntos é que aparece a destinação de recursos para melhorar a oferta dos serviços de saúde e de educação. Alguns autores como Bastagli (2009) defendem que este fortalecimento da oferta de serviços públicos tende a estimular a criação de um amplo rol de políticas sociais para “complementar” a ação de transferência de renda.

Este artigo defende que tanto Bolsa Família como Juntos têm como características positivas esta tendência de fomentar a oferta de serviços públicos. Consideramos também como ações coincidentes o fato de ambos os programas terem obtido resultados relevantes em termos de redução da pobreza. Porém, retomamos a frase de Francke e Mendoza (2006, p.403) “Juntos não tem uma natureza excludente, mas um caráter complementar e funcional a respeito dos demais programas que atendem temas sociais específicos (educação, nutrição, saúde etc) pois coordena a participação dos beneficiários nos componentes destes programas<sup>29</sup>”. Assim, entendemos que a ação dos programas de transferência de renda deve complementar os serviços públicos de saúde e educação a partir do estímulo à demanda por estes serviços.

Um aspecto que aproxima ambos programas relaciona-se com a unidade beneficiária, quando o Bolsa Família definiu a família como unidade beneficiária da intervenção, ele colocou o recurso transferido como um direito de um grupo de

---

(29) Tradução livre do original: “*Juntos no tiene una naturaleza excluyente, sino carácter complementario y funcional respecto de los demás programas que atienden temas sociales específicos (educación, nutrición, salud, etc) pues coordina la participación de los beneficiarios en los componentes de dichos programas*”

pessoas, e, não como um direito individual. Segundo (Francke; Mendoza, 2006, p. 403) em Juntos “a unidade não é um indivíduo isolado, mas, o domicílio”. Mais uma vez Juntos, apresentou semelhanças em relação ao PBF, ao considerar relevante a transferência de recursos como um direito do domicílio e não como um direito individual. Ao mesmo tempo, ao definir o direito como vinculado ao domicílio excluiu-se a discussão do que seria a definição de “família”, algo que se faz presente no PBF.

Outro aspecto em que ambas ações são coincidentes é o fato de ser a mãe de família a representante do domicílio perante o Estado. No Brasil, as mulheres foram escolhidas para receber e orientar o gasto vinculado ao benefício após uma pesquisa indicar que elas geralmente gastam os recursos do PBF com bens que beneficiam toda a família (como alimentos, roupas, calçados). Em Juntos “a mãe de família é quem representa o domicílio frente ao Estado” (Francke; Mendoza, 2006, p. 403).

Tanto Juntos como Bolsa Família fazem exigência das condicionalidades como um critério para permanência no programa. Assim, os benefícios estão condicionados a uma série de responsabilidades da família (PBF) ou domicílio (Juntos) para com ações nas áreas de saúde, educação, nutrição e cuidados em relação às crianças. Ressalva seja feita que as mulheres ficaram responsáveis por prestar contas das condicionalidades para os gestores dos programas. No caso do Brasil, as condicionalidades estão mais vinculadas à saúde e educação, ao passo que no Peru existe a obrigatoriedade de que os beneficiários frequentem cursos de orientação nutricional, uma vez que neste país aos dados de desnutrição infantil são bastante elevados.

Em termos de critérios de elegibilidade, ambos os programas usam o expediente de focalizar em domicílios ou famílias pobres ou extremos pobres, nos quais existam crianças menores de 14 anos de idade. No caso do Brasil, em 2008, o benefício foi ampliado para as famílias com adolescentes de até 17 anos. No caso de Juntos, as gestantes também têm direito aos benefícios mesmo que não tenham nenhum filho, isso porque um dos objetivos deste programa é reduzir a desnutrição e mortalidade infantil.

Estes foram os principais pontos de coincidência entre as duas ações de combate à pobreza analisadas. Passaremos para o estudo dos pontos nos quais o desenho de Juntos superou o desenho do Bolsa Família.

### 3 Percurso de “aprendizagem” de Juntos

Para compararmos os desenhos dos programas, e mostrar o percurso de aprendizagem, usaremos os seguintes critérios:

a) Planejamento do programa, ou seja, observaremos se foram usadas ferramentas para a avaliação da situação dos beneficiários antes da intervenção efetuada pelo programa – avaliação *ex ante*.

b) Critério de focalização no público-alvo, quais foram os critérios usados para delimitar o público-alvo das ações.

c) Execução do programa, quais foram os mecanismos desenvolvidos para acompanhar as condicionalidades do programa.

d) Critérios definidores da “saída” do programa, avaliamos se ambos os programas têm critérios para saída do programa, tais como prazo de permanência no programa, e, ações estatais capazes de propiciar a retirada do benefício.

Definimos, portanto, o percurso de aprendizagem do programa Juntos em relação ao Bolsa Família a partir dos critérios acima expostos. Em termos da avaliação *ex ante*, ou seja, aquela pesquisa que verifica a situação dos beneficiários antes da intervenção da política, existem autores que afirmam que “Juntos não incorporou em seu desenho inicial uma sistemática para evolução do impacto do programa” (Perova; Vakis, 2009, p. 1). Entretanto, Cancho Diez (2006, p. 23) colocou relevância à pesquisa realizada em 2004, a qual cobriu nacionalmente 19.591 domicílios, este autor não deixa claro se esta pesquisa foi usada como uma “linha de base” antes da intervenção operada por Juntos. O MDS encomendou uma pesquisa chamada Linha de Base, mas, a mesma só foi divulgada em 2007, portanto, a pesquisa colheu dados três anos após a criação do programa Bolsa Família. Destacamos que apareceu em dois momentos (Plan Operativo Institucional 2010, 2009) e Aramburú (2009) a demanda para que Juntos faça um estudo de linha de base em 2010 para a avaliação de sua efetividade, assim, há indícios claros de que a pesquisa feita em 2004 pelo governo peruano não foi

usada como avaliação *ex ante* de Juntos. Ou seja, tanto PBF como Juntos não tiveram uma avaliação *ex ante* consistente.

No que tange à focalização do público-alvo, Juntos usou critérios para seleção dos beneficiários com base em três estágios: a) a seleção dos distritos elegíveis, b) seleção dos domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos elegidos anteriormente, e, por fim, c) validação pela comunidade da lista de beneficiários (Perova; Vakis, 2009, p. 3). Já o Bolsa Família, em seu primeiro estágio já tinha um grupo de beneficiários elegíveis, dado que a unificação dos programas de transferência de renda trouxe os beneficiários que já participavam dos PTRCs criados anteriormente. Após este primeiro momento, os critérios definidos para o acesso ao benefício estiveram centrados na renda de até R\$ 70,00 mensais per capita para as famílias em situação de pobreza extrema, e, renda de até R\$ 140,00 per capita para as famílias consideradas pobres. No entanto, as famílias pobres precisam ter um dos seguintes componentes para serem elegíveis: gestantes, nutrízes ou crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.

Juntos desenvolveu a validação da lista de beneficiários pela comunidade, tal fato a nosso entender, deu ao programa um caráter mais democrático e participativo, ao mesmo tempo que envolveu a comunidade beneficiária na formulação e execução do programa. No PBF, existe uma validação da lista de beneficiários do Bolsa Família a partir da Instância de Controle Social (ICS). Porém, o que diferencia o PBF de Juntos é o fato do Bolsa Família não ter definido regiões elegíveis quando de sua criação, ou seja, todos os municípios do país tiveram acesso ao programa algo não verificado em Juntos dado que o programa concentrou-se primeiramente em áreas de alta marginalidade.

Em termos da execução do programa e acompanhamento das condicionalidades, para melhor implantação e fiscalização dos recursos, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criou o Índice de Gestão Descentralizada que é o principal mecanismo de repasse de recursos às prefeituras a partir do desempenho das mesmas. O IGD foi criado pela portaria GM/MDS<sup>30</sup> n. 148, de 27 de abril de 2006, este índice o IGD varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor. Este índice é capaz de abarcar também a execução dos

---

(30) Retirado de: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/). Acesso em: 15 set. 2009.

compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (portaria GM/MDS n. 246/05). O IGD leva em consideração as informações registradas nos sistemas de quatro indicadores com base na estimativa de famílias pobres: cadastro válido, atualização cadastral, percentual de acompanhamento da frequência escolar e do uso do sistema de saúde. O indicador é atualizado mensalmente e os valores gerados são repassados às Prefeituras para investimentos na gestão do Bolsa Família (MDS, 2009b).

Para avaliar o impacto do PBF sobre as famílias foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento das Famílias conhecido por IDF. Este índice agrega as informações temáticas sobre as famílias e gera um indicador de desenvolvimento sintético para cada família (Barros et al., 2003, p.6). Justificou-se o uso de um indicador sintético, pois, ele seria essencial para avaliar o cumprimento de metas, avaliação do impacto de programas sociais e focalização (Barros et al., 2003, p. 4). O governo, a respeito do IDF, afirma que ele faz “uma radiografia sobre as carências de 17,4 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - base de dados usada pelo Bolsa Família e por outros programas do Governo Federal” (MDS, 2009a). O indicador pode ser utilizado para definir políticas focalizadas nesse grupo populacional sendo capaz de identificar as necessidades específicas deste grupo de beneficiários.

No que concerne aos mecanismos de acompanhamento das condicionalidades e de impactos dos programas, em Juntos a avaliação do programa de acordo com o documento do governo peruano, consiste em medição sistematizada dos resultados alcançados baseando-se em quatro grupos de indicadores:

- a) Indicadores de processo: estritamente relacionados com a execução da intervenção, e, informam o desempenho;
- b) Indicadores de produto: informam a respeito da oferta de bens e/ou serviços fornecidos (qualidade, características das prestações dos serviços e custos unitários);
- c) Indicadores de cobertura: informam o alcance das metas de cobertura do programa usando variáveis que refletem o uso efetivo do programa e o acesso aos benefícios.

- d) Indicadores de Resultado e Impacto: indicam os resultados já alcançados pelos programas e seus impactos sobre as variáveis problemáticas que foram a razão da origem do programa (Ventanilla Unica Social, 2007, p. 21).

Com base nas informações acima, podemos perceber claramente a preocupação do governo peruano com a gestão do programa, o que é um importante avanço no que se refere ao desenho de políticas de combate à pobreza. Outro aspecto a ressaltar são os indicadores de produto, os quais avaliam a oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação e nutrição. Além disso, existem os indicadores de gestão, os quais guardam relação com a Vigilância Social<sup>31</sup>, são eles:

- a) Índice de Vigilância da Gestão (IVG): resume a qualificação dada pela população sobre a forma em que foi ou vem sendo executado o Programa Social na comunidade.
- b) Índice de Vigilância da Eficiência (IVE): resume a opinião da população sobre o nível e qualidade dos fatores e recursos empregados na execução dos Programas Sociais.
- c) Índice de Vigilância da Transparência (IVT): avalia a acessibilidade, utilidade e oportunidade das informações que os programas sociais oferecem à população.
- d) Índice de Satisfação (IVS): avalia os benefícios do programa, o tratamento dos funcionários das instituições executora para com os beneficiários, a atenção oferecida pelos provedores de serviços, a forma como reconhecem suas sugestões e a prestação de contas. Incorpora o conceito que a população têm sobre as organizações sociais de base que assumiram a corresponsabilidade na execução do programa (Ventanilla Unica Social, 2007, p. 21).

Os documentos produzidos pelo governo peruano não nos permite analisar os índices em termos de valores, dado que estes índices não foram divulgados. Mas, consideramos como uma superação em relação ao PBF o fato da avaliação de Juntos preocupar-se com o “sentimento” que os beneficiários têm em relação ao programa como mostram os índices IVG, IVE e IVS. Outro aspecto interessante é o fato de Juntos em seu desenho apresentar preocupação com a questão da transparência na gestão dos recursos (IVT).

---

(31) Tradução livre.

Um aspecto a ser considerado no desenho de Juntos é que o pagamento dos benefícios não está condicionado ao número de crianças das famílias (Fiszbein; Schady, 2009). Ou seja, Juntos paga os benefícios por domicílio e não por número de crianças, algo completamente diferente do que se assiste no PBF que paga por criança até o máximo de três crianças. Esta é uma questão que devemos refletir, pois, no desenho de Juntos as famílias numerosas obtêm um montante de recursos para gastar menor que as famílias menores, ou seja, as famílias mais numerosas são penalizadas pelo programa. Por outro lado, o desenho de Juntos ao desconsiderar o número de crianças/família buscou evitar que houvesse ampliação no número de mulheres grávidas com intuito de permitir com que o domicílio permanecesse no programa por mais tempo, crítica sofrida pelo desenho e execução do PBF.

Finalmente, uma diferença entre Juntos e PBF é o fato de Juntos ter definido um tempo máximo para a permanência no programa, conforme (Francke; Mendoza, 2006, p. 403) “o programa tem um sentido de *temporalidade* já que a permanência como domicílio beneficiário com direitos plenos ocorre por um máximo de quatro anos, e, como beneficiário com direitos progressivamente reduzidos por um máximo de quatro anos mais”. Assim, em Juntos um domicílio beneficiário pode ser atendido pelo programa por no máximo oito anos, logo, em oito anos seria preciso que o Estado peruano criasse mecanismos sociais para emancipar os beneficiários.

Esta questão da *temporalidade* merece uma reflexão, pois, consideramos a existência de um tempo máximo para permanecer no programa algo inovador justamente por que nesta circunstância os beneficiários têm como cobrar do Estado ações que lhes facultem a superação da pobreza. Por outro lado, corre-se o risco do Estado não produzir ações emancipadoras ou produzi-las de forma insuficiente e mesmo assim, os beneficiários serem obrigados a deixar o programa. Ou seja, para que a restrição do tempo de permanência no programa surtisse o efeito esperado, qual seja, emancipar os beneficiários o Estado peruano necessariamente teria que promover uma intervenção bem sucedida de superação da pobreza. Caso contrário, a limitação de tempo para receber os benefícios do programa pode fazer com que os beneficiários retornem à condição de pobreza e privação, algo não previsto e não esperado pelo programa.

Retomamos a discussão das “portas de saída da pobreza”, neste ponto da análise faz-se necessário citar Amartya Sen (1999) que vê o desenvolvimento como a expansão de liberdades fundamentais da vida humana. Entendemos, portanto, que as políticas de combate à pobreza devem promover a expansão de capacitações (*capabilities*), conceito que pode ser definido como “capacidade de uma pessoa para fazer atos de valor ou alcançar estados valiosos do ser; representa as combinações alternativas de coisas que uma pessoa é capaz de fazer ou ser” (Sen, 1993, p. 30 apud Walker; Unterhalter, 2007). Logo, capacitações são mecanismos que as políticas de combate à pobreza devem promover para que os beneficiários efetivamente tenham meios para a superação da pobreza no longo prazo.

Assim, definimos uma política de combate à pobreza como emancipadora por englobar a situação de que os beneficiados pela política sejam vistos como “pessoas ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” Sen (1999, p. 71). É a esta perspectiva teórica a que fazemos referência quando mencionamos políticas de combate à pobreza emancipatórias, ou seja, aquelas que permitem às pessoas se tornarem agentes de mudanças em suas próprias vidas.

Trabalhamos o conceito de “portas de saída” da pobreza, qual seja, a criação de meios para que as pessoas sejam capazes de promoverem mudanças em suas próprias vidas. Assim, temos que Juntos ao estabelecer prazo máximo de permanência no programa, fez com que o governo peruano fosse condicionado a criar um rol de ações para emancipar os beneficiários, dessa forma o Estado passou a ser um dos responsáveis pela superação da condição de pobreza no país. Com isso, entendemos que o programa Juntos ao criar “portas de saída” da pobreza para seus beneficiários contribuiu para o desenho de políticas de combate a pobreza na América Latina. Entretanto, é necessário que se faça uma pesquisa detalhada para mostrar se estas “portas de saída” foram efetivamente criadas, e, este estudo ainda não existe. Os documentos oficiais do governo peruano nos permite concluir que ao menos em termos de discurso existe uma busca por “portas de saída” da pobreza, mas, não sabemos e nem temos meios de saber se estas efetivamente foram criadas.

O Bolsa Família não define prazo máximo e nem mínimo para permanência no programa, logo, uma família uma vez beneficiária, caso não haja modificação nos padrões de renda, pode continuar beneficiária por tempo indeterminado. Assim, por um lado entendemos que Juntos supera PBF ao buscar responsabilizar o Estado pela emancipação social e econômica dos beneficiários do programa. Por outro lado, entendemos que caso a ação do Estado no sentido de promover a emancipação social dos beneficiários não ocorra, ou, seja frágil os mesmos terão seus benefícios retirados e provavelmente voltarão à condição anterior à participação no programa, qual seja, à situação de pobreza ou extrema pobreza.

E ao mesmo tempo entendemos que a dupla de intervenção demandada pela proposta *twin-track* apresentada por organismos multilaterais pode ser mais efetivamente implementada considerando que haja um tempo de permanência definido no programa de transferência de renda, tempo este que deve ser suficiente para o programa promover as dimensões estruturais demandadas pelas intervenções de combate à pobreza. Entendemos que as ações estruturais precisarão ser mais efetivas caso os gestores dos programas de transferência de renda se vejam estimulados à “retirar” os beneficiários do programa.

#### **4 Considerações sobre a análise comparativa**

Iniciamos nossas considerações finais afirmando que o Programa Bolsa Família padece de “dependência de trajetória” (Pierson, 2003), uma vez que sua criação esteve vinculada à unificação de programas que possuíam desenhos diferentes. Esta “dependência de trajetória” ajuda a explicar porque o programa ainda não tem claro qual é o objetivo principal de sua intervenção. Ou seja, a questão que fica é o PBF é um programa que almeja a inserção dos beneficiários no sistema de proteção social do país ou ele é um programa que almeja a emancipação da pobreza? Com isso, consideramos que apesar dos desenhos diferentes entre PBF e Juntos, o desenho do PBF ainda requer definição de objetivos.

Os resultados de pesquisas a respeito dos impactos do programa Juntos mostraram que o gasto per capita mensal com alimentos cresceu entre os beneficiários do programa. E na média, a transferência de Juntos representa 13% do total de consumo mensal dos domicílios beneficiados (Perova; Vakis,

2009). Conforme Aramburú (2009) este aumento de renda permite reduzir o valor monetário entre o consumo e a linha de pobreza em 5%. Ainda segundo Perova e Vakis (2009)<sup>32</sup> “os resultados mostraram que a renda é gasta mensalmente com diferentes categorias de alimentos...como pães e cereais, manteiga e óleos, vegetais, frutas, grãos, açúcar e tubérculos”. As pesquisas têm sugerido que Juntos tem impacto significativo na redução da pobreza e aumento do bem-estar, especificamente, Juntos reduz a profundidade da pobreza e severidade da pobreza (Perova; Vakis, 2009).

Já no que se refere ao Bolsa Família, afirmamos que ele atendeu, em 2010, 12,9 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Vários estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes<sup>33</sup>:

- o PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- o Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;
- o Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

O primeiro passo no percurso de “aprendizagem” de Juntos foi abarcar a participação da sociedade civil na definição dos beneficiários do programa, e, ao mesmo avaliar as impressões destes beneficiários nas pesquisas sobre o programa (ver índices descritos na página 84). Além disso, ressaltamos o segundo passo dado por Juntos que foi a preocupação com a gestão do programa representado pelos indicadores de processo, produto, cobertura e resultados.

O terceiro e mais importante percurso de “aprendizagem” apresentado por Juntos foi o estabelecimento de um prazo máximo de permanência no programa, com isso, foi demandado do Estado peruano o fomento à emancipação social, econômica e política dos beneficiários, nos termos já definidos neste artigo. Com isso, o Estado passou a ser co-responsável pela emancipação dos beneficiários, o que rompe com os desenhos de políticas de combate à pobreza que tornavam a emancipação social, econômica e política dos beneficiários

---

(32) Tradução livre: “*the results shows that per capita monthly spending almost in every food category... as breads and cereals, butter and oils, vegetables, fruit, grains, sugar and tubers*”.

(33) Retirado de: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados). Acesso em: 21 maio 2010.

como responsabilidade dos próprios beneficiários, situação em que o Estado não aparecia como co-responsável.

Estabelecemos o percurso de “aprendizagem” no desenho de Juntos em relação ao PBF, e afirmamos a importância de uma revisão no desenho do PBF que faculte a este programa uma definição mais clara de objetivos, ou seja, o PBF será um programa de proteção social tendo portanto, orçamento próprio e um caráter de perenidade dentre as políticas de combate à pobreza. Ou o PBF será um programa de emancipação da pobreza, e, portanto, deverá ter um prazo máximo de permanência para os beneficiários, a partir deste prazo os mesmos devem ter obtido do Estado meios para superar a pobreza. Destacamos nossa posição de que os programas de emancipação da pobreza exigem maior responsabilidade dos Estados na gestão e implantação dos mesmos, o que pode reduzir o uso dos programas de combate à pobreza para obter benefícios eleitorais.

#### **Referências bibliográficas**

- ARAMBURÚ, C. E. *Informe compilatorio: el Programa Juntos, resultados y retos*. 2009. Disponível em: [http://www.juntos.gob.pe/evaluacion\\_externa.php](http://www.juntos.gob.pe/evaluacion_externa.php). Acesso em: 24 jun. 2010.
- BARROS, R. P. et al. *O Índice de Desenvolvimento da Família*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 986).
- BARTHOLO, L.; DUTRA, R. R. *La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social*. Estudio de caso: Brasil. 2008.
- BASTAGLI, F. *From social safety net to social policy? The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America*. CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, Dec. 2009. (Working Paper, n. 60).
- CANCHO DIEZ, C. *Buscando alternativas para la superación de la pobreza: estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú – Informe Final Grade – Grupo de Análisis para el Desarrollo*. 2006.
- DRAIBE, S. *Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia*. In: TRANSFERENCIAS con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciências Sociais (FLACSO), 2006. p. 139-176.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Anti-Hunger Programme a twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. 2003.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. *World Bank Report*, 2009.

FRANCKE, P.; MENDOZA, A. Cap. IX – Peru: Programa Juntos. In: TRANSFERENCIAS con corresponsabilidad. una mirada latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006. p. 391-432.

LO VUOLO, R. M. Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en America Latina. In: CONGRESS OF B.I.E.N., 10, Barcelona, 18-21 Sept. 2004.

MDS. *Jornal Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, n. 12 – Inclusão e oportunidade. Fev. 2009a.

MDS. *Jornal Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, edição especial n. 3 – MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social. Fev. 2009b.

PEROVA, E.; VAKIS, R. *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: evidence from a non-experimental evaluation*. The World Bank, 2009.

PIERSON, C. ‘Late Industrialisers’ and the development of the Welfare State. Background paper for the project ‘Social Policy in a Development Context’ United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Palais des Nations, Genève, Switzerland, 2003.

PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2010. *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres*. 2009. Disponível em: [http://www.juntos.gob.pe/transparencia\\_plan\\_operativo.php](http://www.juntos.gob.pe/transparencia_plan_operativo.php). Acesso em: 24 jun. 2010.

RAWLLINGS, L. B.; RUBIO, G. M. Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), n. 10, 2003

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Evaluating the impact of conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, v. 20, n. 1, 2005.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C; DE GIOVANI, G. *A política social brasileira no século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família – 2003-2010: avanços e desafios*. 2010, v. 1.

SUPLICY, E. *Renda Básica de Cidadania*. LPM Editores, 2006.

VENTANILLA UNICA SOCIAL. *Propuesta de manual de operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer*. Governo do Peru, 2007. Disponível em: <http://www.creecer.gob.pe/crecer.php?var=2>. Acesso em: 22 set. 2009.

WALKER, M.; UNTERHALTER, E. *Amartya Sen capabilities approach and social justice in education*. London: Palgrave Macmillan, 2007.

# **Exportações e mercado doméstico: a criação de um ambiente favorável ao emprego formal 2002-2008**

Cassiano José Bezerra Marques Trovão <sup>1</sup>

## **Resumo**

*O objetivo deste trabalho é apresentar resumidamente as principais características da evolução econômica do período 2000 – 2008, destacando os papéis importantes da indústria e das exportações para a geração de emprego formal. A recuperação do emprego formal industrial após duas décadas de baixa atividade econômica indica a possibilidade de se alterar de forma importante as condições socioeconômicas da população brasileira, a partir das principais fontes de transformação social, o mercado de trabalho formal e a ação do Estado.*

**Palavras chave:** Emprego formal; Indústria; Setor exportador.

## **Abstract**

**Exports and Brazilian domestic market: the creation of a favorable environment to formal employment**

*The intent of this paper is to present briefly the main characteristics of the economic evolution of the period 2000-2008, highlighting the important roles of industry and exports to the creation of formal employment. The formal industrial employment recovery, after two decades of low economic activity, indicates the possibility to change significantly the socioeconomic conditions of the Brazilian population, from the mains sources of social transformation (the formal labor market and the State action).*

**Keywords:** Formal labour; Industry, Export sector.

## **Introdução**

A economia brasileira, na década de 2000, passou por transformações de caracteres econômico e social. Essas transformações foram orientadas por fatores distintos em momentos distintos.

Podem ser identificados quatro momentos distintos pelos quais passou o país nessa década. O primeiro refere-se ao período de 2000 a 2004, que se mostrou como o motor de arranque para o crescimento sustentado que se observaria no

---

(1) Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp).

período subsequente. O segundo, que diz respeito ao quadriênio 2005-2008, foi marcado por taxas de crescimento razoavelmente elevadas e em ascensão até a eclosão da crise econômica e financeira de escala global que emergiu no final de 2008. O terceiro período, que se estende do último trimestre de 2008 ao final de 2009, ficou marcado pelo pior momento dessa década, em que se observou uma queda acentuada da atividade econômica bem como a destruição de milhares de postos de trabalho, em especial na indústria. O último período é o da recuperação que, após um resultado de aproximadamente zero para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2009, apresentou uma taxa da ordem de 7% para o aumento do PIB.

A origem do movimento favorável à economia brasileira deu-se no bom desempenho exportador brasileiro, após a forte desvalorização cambial de 1999 e de 2002. Devido às alterações favoráveis no contexto econômico internacional, nas quais se destacam o crescimento do PIB mundial e as elevações da demanda por bens em que o Brasil é reconhecidamente competitivo e dos investimentos internacionais, a expansão das exportações brasileiras no início da década orientou o crescimento econômico, que a partir de então tomou forma e apresentou-se de maneira sustentada.

A partir de 2004 outros fatores apresentaram-se como motor do bom desempenho econômico brasileiro. De acordo com Barbosa e Souza (2010) o “Brasil iniciou uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combinam crescimento econômico com redução nas desigualdades sociais”. O elemento chave desse novo cenário diz respeito à retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento social e no planejamento e na ampliação do papel da política pública como elemento dinamizador da economia. Considera-se esse quadro como uma transformação na concepção do papel do Estado que se consolidou no segundo mandato do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva<sup>2</sup>.

---

(2) Há uma controvérsia quanto aos fatores que propiciaram o bom desempenho da economia brasileira a partir de 2004/2005. Filgueiras et al. (2010) apresenta o debate que existe em torno desse tema e faz uma crítica a esse respeito. Segundo o autor: “A oposição de direita ao governo Lula, por sua vez, identifica o “novo momento” como resultado das reformas neoliberais implementadas durante a década de 1990 (governos Collor e FHC), bem como da maturação e persistência da mesma política macroeconômica iniciada no segundo governo FHC, após a crise cambial de janeiro de 1999, qual seja: metas de inflação, elevados superávits fiscais primários e câmbio flutuante. A orientação neoliberal e a política macroeconômica teriam tornado o capitalismo brasileiro mais competitivo, estabelecendo novas condições para o crescimento econômico. Adicionalmente, essa visão ressalta a “sorte” de Lula, por ter se beneficiado da fase ascendente de um novo ciclo de crescimento da economia mundial (2002/2008)”.

Apesar de se acreditar que a economia brasileira tenha apresentado um bom desempenho econômico, principalmente a partir de 2004, Gonçalves (2010) afirma que o desempenho da economia brasileira ficou “aquém de sua experiência histórica”. Para o autor, o grande responsável por esse desempenho, que aqui se considera como “bom”, foi o contexto internacional favorável e que, ao se isolar esse efeito, o desempenho do Brasil nesse período “só não foi pior que o governo Collor”, no início dos anos 90.

O presente estudo, diferentemente de Gonçalves (2010), verifica a existência de uma “inflexão no governo Lula”, assim como apontam Barbosa e Souza (2010). Estes autores defendem que o papel do Estado e as decisões tomadas pelo governo, em especial a partir de 2004, foram importantes para o direcionamento do crescimento em favor da sociedade brasileira.

Mesmo sem tentar encontrar um sentido de determinação entre as diferentes fontes de dinamismo da atividade econômica nesses dois períodos destacados, isto é, mesmo sem fazer um julgamento a respeito de possíveis causalidades, faz-se necessário observar que essas estão intimamente ligadas e aparecem como elementos fundamentais nas transformações socioeconômicas.

### **Principais aspectos das transformações socioeconômicas do Brasil na primeira década do Século XXI**

No período de 2000 a 2004, o crescimento das exportações apresentou-se como o motor de arranque para a recuperação do crescimento econômico logo no começo da década. O contexto externo favorável, entendido como o aumento do produto mundial, da demanda internacional por bens e serviços brasileiros e dos investimentos externos, em especial aqueles de caráter produtivo, somado a uma crise cambial originada no final de 1999, que levou a moeda nacional a uma forte desvalorização, permitiram ao Brasil a expansão de suas exportações. O aquecimento do setor exportador permitiu um crescimento de 4,3% do produto interno bruto em 2000.

De acordo com Gonçalves (2010), no período de 2003 a 2008 a economia mundial cresceu à taxa média anual de 4,2% e as exportações mundiais de bens e serviços a 7,6%. Em uma análise de longo prazo pode-se destacar que a conjuntura econômica internacional mostrou-se significativamente favorável ao

desenvolvimento nacional brasileiro. Segundo o autor, esse foi o elemento que permitiu o que aqui se chamou de bom desempenho da economia brasileira.

Porém, defende-se que outros elementos contribuíram para o crescimento sustentado das exportações durante todo o período, mesmo que essas tenham perdido espaço para o mercado doméstico na dinamização do crescimento econômico após 2005. Ademais, não se pode deixar de mencionar que algumas estratégias e políticas governamentais de inserção internacional, de diversificação de parceiros comerciais e de ajuste diante da conjuntura internacional após 2003, também foram fundamentais para o desempenho brasileiro nesse período.

É nesse sentido, portanto, que se defende que o principal elemento dinamizador da economia brasileira a partir de 2004/2005 foi o novo posicionamento do Estado frente às demandas do desenvolvimento econômico e social que se consolidou no também novo cenário nacional<sup>3</sup>.

A partir da constatação do papel fundamental das exportações para o arranque do crescimento do PIB, considera-se que estas não aparecem como único fator de incentivo ao crescimento. A atividade exportadora é maior que apenas o fato de exportar. Ela permite o aumento da quantidade de divisas internacionais que podem ter diversos direcionamentos, como o pagamento da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI), efetuado no segundo mandato do Governo Lula.

O crescimento da atividade exportadora também se relaciona com um conjunto de outras atividades que estão envolvidas nesse processo. De acordo com Souza (2005) o crescimento das exportações possui dois efeitos: um multiplicador e outro de aceleração sobre o mercado interno não exportador. Pode, portanto, afetar o processo produtivo sobre três óticas: 1) o encadeamento para trás, que se refere ao impacto das exportações sobre atividades de produção de insumos e bens de capital para o setor exportador; 2) o encadeamento para frente, criando demanda por serviços de transporte, comunicação e financiamentos e demanda por insumos domésticos, impulsionando atividades secundárias de processamento e; 3) afetando significativa e positivamente a demanda final, por meio do crescimento da renda e do emprego.

---

(3) Deve-se salientar que no final de 2008 o mundo presenciou o surgimento de uma crise internacional de proporções elevadas que prejudicou sensivelmente o desempenho econômico brasileiro em 2009.

Em síntese, as exportações são capazes de movimentar e aquecer setores próximos da cadeia produtiva do produto que será exportado. No entanto, deve ficar claro que essa argumentação não se refere a um posicionamento irrestrito ao direcionamento da política econômica para única e exclusivamente o setor exportador, mas que este aparece como um fator importante nesse contexto de transformação da economia brasileira.

No que se refere à alteração na concepção do papel do Estado, em especial a partir de 2004, percebe-se que esta também se mostrou como fonte importante de transformação econômica e social no Brasil nesse período.

Nesse ponto, cabem algumas considerações a respeito das interpretações sobre a evolução da gestão da política econômica brasileira. Para Barbosa e Souza (2010) o Governo Lula teve que fazer, logo no início de 2003, um ajuste necessário, que para o autor significava “um ajuste macroeconômico sólido para retomar o controle da situação monetária, fiscal e cambial do país”.

Já Gonçalves (2009) afirma que o Brasil “andou para trás” tanto na fase “boa” quanto na fase “ruim” da economia mundial. Sua explicação passa por três pontos: o primeiro refere-se à extraordinária vulnerabilidade externa da economia brasileira<sup>4</sup>; o segundo as características do modelo liberal periférico que, para o autor, vem sendo implementado no país desde o final dos anos 80<sup>5</sup>; e, por fim, aos erros e equívocos das políticas e estratégias do Governo Lula.

O presente estudo posiciona-se de maneira contrária à interpretação crítica de Gonçalves (2009) a respeito da opção estratégica adotada pelo governo. Portanto, defende-se que as ações do Estado brasileiro desse período contribuíram de maneira expressiva para a sustentação do crescimento e para a recuperação da economia em 2010, logo após um resultado pífio do PIB em 2009, oriundo dos problemas resultantes da crise econômica e financeira internacional que se abateu sobre o Brasil e o mundo a partir do final de 2008.

No entanto, o autor tem razão quando fala sobre a questão da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira. Seu argumento é válido, especialmente no que se refere à gestão do câmbio. Essa variável é

---

(4) Mesmo o Brasil tendo aumentado significativamente suas reservas internacionais.

(5) O autor afirma que Lula apenas manteve o mesmo modelo econômico herdado, principalmente da década anterior.

uma das mais importantes para o setor exportador, pois está intimamente ligada à competitividade da produção nacional. Ademais, reconhece-se que um dos maiores equívocos da política adotada pelo Governo Lula foi a não promoção de uma política cambial efetiva de aumento da competitividade dos produtos nacionais.

Uma política efetiva de câmbio tem por objetivo tornar os produtos nacionais mais competitivos no mercado internacional e impede que produtos estrangeiros entrem no mercado brasileiro para substituir a produção nacional.

De acordo com Carcanholo (2010) a política cambial não se alterou desde o início dos anos 90. Na visão do autor a “determinação da taxa de câmbio segue um esquema de flutuação suja, ou seja, o mercado cambial determina o valor da moeda nacional em relação à moeda conversível, e o Banco Central atua no mercado, ora comprando, ora vendendo, de forma a tentar manter essa flutuação da taxa de câmbio, segundo os parâmetros que lhe parecem convenientes”. A gestão da política cambial não se alterou e, de certa forma, permitiu que o câmbio se apreciasse, prejudicando a atividade industrial nacional no sentido da substituição de produtos nacionais por importados. Esse quadro se reflete na elevação expressiva das importações a partir de 2003, no bojo do movimento de apreciação cambial.

No entanto, apesar da não promoção de uma política cambial efetiva, no âmbito da ação estatal, acredita-se que o Governo brasileiro, em especial a partir de 2005, se posicionou no sentido de ampliar seu papel direcionando e dando um rumo para o crescimento, de forma que esse proporcionasse ganhos para a sociedade brasileira.

Esse direcionamento em favor da sociedade, que se chamou de alteração na concepção do papel do Estado, teve como principais elementos: o aumento nos gastos com investimento produtivo e em infraestrutura, fortalecimento de bancos públicos de fomento, como o BNDES, política salarial ativa de valorização do piso mínimo legal e os programas de transferência direta de renda, dando sustentação para o crescimento da massa de renda da população, a ampliação do crédito ao consumidor, que permitiu aumentar a demanda interna e aquecer o setor industrial nacional. O aumento do crédito às empresas e os incentivos fiscais dados para aqueles que tinham por objetivo investir produtivamente, o aquecimento do setor de construção civil e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com suas

diversas obras, também foram responsáveis por essas transformações favoráveis à economia brasileira.

De acordo com Sant'Anna et al.:

O desenvolvimento econômico guarda forte relação com a ampliação do crédito. A maior disponibilidade de empréstimos permite que a demanda efetiva se expanda e, conseqüentemente, gere uma aceleração da trajetória de crescimento da renda e do emprego. O acesso ao crédito permite às famílias aumentar seu consumo de bens duráveis e investir, em especial, em residências e educação (2009, p. 153).

Os autores afirmam que assim como o crédito às famílias, o crédito às empresas para investimentos de longo prazo permite que essas se arrisquem em empreendimentos de maior escala, gerando empregos e renda. Isso faz com que a demanda efetiva da economia aumente, criando um círculo virtuoso, no sentido de um aumento do investimento gerar um incremento do emprego e da renda, que aumenta o consumo e que, por fim, permite o aumento de novos investimentos, fechando o círculo.

Sant'Anna et al. (2009) relata a importância do BNDES como instrumento de fomento ao investimento privado e como fonte geradora e impulsionadora do crescimento econômico. Afirma que “nos momentos em que o mercado se contrai, como no período 2001-2003, o Banco amplia sua participação relativa ao garantir acesso ao crédito às empresas em momentos de liquidez escassa”.

Durante os anos da década de 2000 o papel do BNDES ganhou destaque como um dos elementos de dinamismo da economia brasileira. O aumento da participação dos empréstimos desse banco público no PIB pode ser entendido sob duas óticas: o BNDES atua como baliza para todos os agentes de crédito da economia, bem como no papel de estabilizador do crédito nacional, como no caso da crise observada no final de 2008<sup>6</sup>.

---

(6) Segundo Sant'Anna et al. (2009), “em resposta à crise financeira internacional, a participação do BNDES voltou a crescer, alcançando 17% no fim de 2008, i.e., houve um ganho de participação relativa de 1,0% no mercado de crédito em apenas três meses. Destaque-se que esse aumento na participação relativa decorreu, de fato, de um incremento nos desembolsos do BNDES acumulados em 12 meses, que passaram de um patamar de 2,4% do PIB, em janeiro de 2008, para 3,1% do PIB, em dezembro de 2008. Nesse sentido, o incremento da participação do BNDES no mercado cresceu em virtude de uma política ativa de ampliação de empréstimos” (Sant'Anna et al., 2009, p. 53).

Portanto, pode-se perceber que o contexto internacional positivo e as alterações no perfil e na condução de alguns elementos que definem a nova concepção sobre o papel do Estado brasileiro permitiram a este país alcançar uma situação mais favorável do ponto de vista econômico e social.

Nesse contexto de crescimento econômico com expansão das exportações, do mercado doméstico, além da recuperação da atividade industrial, é que se pretende avaliar algumas das transformações socioeconômicas no Brasil do período 2000 – 2008. A dinâmica particular desse período pautou-se por dois movimentos importantes:

1) Crescimento econômico sustentado com relativa estabilidade de preços;

2) Crescimento do emprego e da renda com destaque para o aumento no nível do emprego formal e da diminuição das taxas de desemprego.

A princípio, deve ficar claro que esses movimentos devem ser entendidos a partir de uma lógica mais geral de funcionamento da economia. Essa lógica se dá pela conexão entre esses movimentos; entretanto, um extrapola sua influência e afeta o outro. O que se quer deixar claro é que há uma forte ligação entre eles e que caminham *pari passu* à evolução da sociedade brasileira. Ademais, sua conexão e sua influência ultrapassam a esfera econômica, atingindo e transformando também as esferas política e social.

### **Expansão econômica e sua relação com o crescimento do emprego**

Com relação à esfera econômica ficam claros os importantes papéis da estabilidade monetária, da baixa inflação e do crescimento econômico. Essa estabilidade, em especial a de preços, além de garantir o poder de compra dos salários e diminuir a necessidade de constantes lutas dos trabalhadores por reajustes salariais, permitiu criar um ambiente favorável ao investimento produtivo, diminuindo incertezas e aumentando a previsibilidade quanto ao risco do investimento<sup>7</sup>. Este deve ser entendido pela aplicação de capital na esfera produtiva por meio da ampliação do tamanho das plantas, compra de máquinas, equipamentos e pela contratação de pessoal.

---

(7) Sobre a questão dos benefícios da estabilidade para o desenvolvimento ver Hermann (2002).

A combinação de crescimento com estabilidade garantiu ao Brasil um cenário extremamente favorável do ponto de vista da geração de empregos, em especial aqueles de caráter formal. Essa geração mostrou-se suficientemente capaz de absorver o crescimento da população economicamente ativa (PEA), que cresceu em menor ritmo que o emprego.

O crescimento do emprego nos anos 2000 assumiu papel fundamental nas transformações sofridas pela sociedade brasileira. Em primeiro lugar permitiu o incremento da massa salarial, que teve um papel fundamental na manutenção do consumo das famílias, que aparece como o principal elemento de impulso ao crescimento no segundo momento desse período.

Em segundo, o crescimento do emprego acima do crescimento da população economicamente ativa garantiu, de certa forma, a incorporação de um grande contingente de pessoas ao mercado de trabalho, permitindo a diminuição das taxas de desemprego.

Porém, não só o aumento do emprego mostrou-se relevante para a evolução do consumo; a ação do Estado garantindo uma política salarial consciente de elevação do salário mínimo, que afeta não só o mercado de trabalho, mas também todos aqueles que recebem algum tipo de pensão ou aposentaria, dado que estas têm seu piso baseado no mínimo, também aparece como um dos principais elementos dessa transformação.

A defesa da importância de uma política de valorização do salário mínimo aparece em vários autores como Carneiro (2005) que afirma que essa política deve fazer parte de uma estratégia mais ampla e que garanta a elevação do poder de compra da população, aumentando o padrão de vida das pessoas. De acordo com Medeiros (2005), a valorização do salário mínimo tem um efeito multiplicador importante sobre a renda das famílias, ampliando sua capacidade de consumo, em especial a das mais pobres. Assim como esses autores, Sabóia (2005) também defende uma política de valorização real do piso mínimo legal, pois este serve como um farol para o estabelecimento de contratos, incluindo aqueles oriundos da proteção social ou, até mesmo, os contratos informais de trabalho. Isso implica em se afirmar que, além de proporcionar ganhos reais para os trabalhadores formais, o salário mínimo é, também, uma baliza para todo o mercado de trabalho, inclusive para os trabalhadores informais.

O programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família, ampliado logo no início do primeiro mandato de Lula, também guarda uma função importante, principalmente no que tange ao aumento do consumo e da dinamização de economias locais, em especial na região Nordeste do país, onde se concentra a maior parte dos recursos do Programa<sup>8</sup>.

Em resumo, o crescimento econômico, a geração de emprego formal, o aumento do valor do salário mínimo, a ampliação dos programas de transferência de renda e a estabilidade monetária, abriram espaço para que o Brasil pudesse incorporar de maneira definitiva à sua agenda alguns elementos que são prioridade para o desenvolvimento econômico e social da população brasileira, como a diminuição da desigualdade de renda e os problemas relacionados à pobreza. Essas são questões recorrentes no Brasil e, ao longo dessa década, receberam um grande destaque.

### **A dinâmica de crescimento do emprego formal nos anos 2000**

A década de 2000 apresentou uma característica importante do ponto de vista do mercado de trabalho. Essa característica tem como origem um dos movimentos que conformam as transformações ocorridas na sociedade brasileira.

O movimento que dinamiza e transforma o mercado de trabalho e, de maneira geral a sociedade como um todo, é o crescimento do produto e, por consequência, do emprego, em especial, o formal. A razão para tal afirmação reside no fato de que o Brasil conseguiu gerar em oito anos, de 2000 a 2008, 13,2 milhões de novos postos de trabalho formal.

De todos os empregos formais gerados, destaca-se o importante papel da indústria. A contribuição do setor industrial para o crescimento do emprego formal nesse período foi de 26% (3,4 milhões inclusive construção civil), ficando atrás, apenas, do setor de serviços, inclusive o comércio.

A tendência geral é apresentada por Baltar (2009) em uma comparação entre o período de maior crescimento do PIB brasileiro, os anos 1970 anteriores à crise da dívida, e o período pós 2004. O autor afirma que:

---

(8) Sobre os impactos do Programa Bolsa Família ver Weissheimer (2006) um livro publicado pela Fundação Perseu Abramo que faz uma avaliação importante a respeito dos aspectos sociológicos e econômicos do programa. Relata a importância desse programa para a redução da desigualdade, mas principalmente para a transformação de milhões de vidas de brasileiros pelo país inteiro.

A relação entre as taxas de crescimento do PIB e do número de pessoas ocupadas foi pouco a pouco revelando o patamar da elasticidade renda da geração de oportunidades ocupacionais, associado àquela trajetória de crescimento da economia, com o PIB crescendo a pouco mais de 5% ao ano e as ocupações cerca de 2% ao ano. Nota-se que esta elasticidade renda do emprego não é muito mais baixa do que a verificada na década de 1970 (antes da crise da dívida externa), quando o PIB crescia a 7% a.a. e a ocupação das pessoas cerca de 3% a.a., indicando uma elasticidade média de aproximadamente 0,40. A diferença entre as duas trajetórias de crescimento, no que diz respeito à geração de oportunidades para ocupar as pessoas, não está tanto na relação entre as intensidades de expansão do PIB e do emprego, mas no próprio ritmo de crescimento da economia, muito menor no período recente (Baltar, 2009, p. 4).

Esse movimento indica que se o país alcançasse taxas de crescimento do produto superiores, a geração de emprego seria muito próxima ao período conhecido como “milagre econômico”. Isso implica em afirmar que o crescimento econômico é condição indispensável para melhorar as condições de vida da população e se dá pela principal via de transformação social, a geração de emprego.

Somado a isso, o cenário favorável à sociedade brasileira durante esse período está associado, também, a outro elemento de grande importância: o crescimento da renda. De acordo com Baltar (2009), houve um aumento expressivo da massa de renda, tanto pelo fator aumento do emprego como pelo aumento da renda.

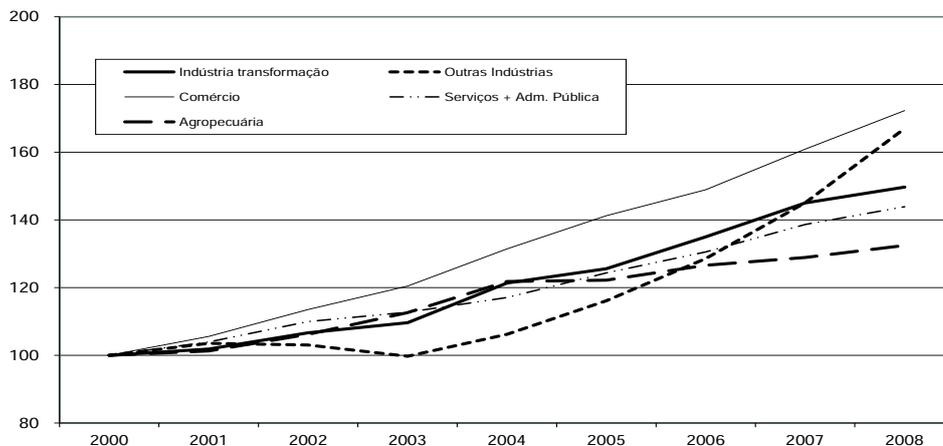
A expansão do emprego formal deu-se de forma diferenciada para os diferentes setores da economia brasileira. O comércio e a indústria de transformação apresentaram, relativamente, uma característica diferenciada. Esses dois setores perceberam um aumento constante do emprego entre 2000 e 2008.

Por outro lado, os outros setores industriais (serviços de utilidade pública e indústria extrativa), os serviços, a administração pública e a agropecuária apresentaram basicamente a mesma característica, em termos de evolução do número de ocupados. Essa característica se dá pela distinção de dois momentos. O primeiro, de 2000 a 2003, pode ser caracterizado como um período de

estabilidade ou de baixo crescimento do emprego. Já o segundo, caracterizou-se pelo crescimento expressivo e sustentado de postos formais de trabalho.

Gráfico 1

Evolução do estoque de ocupados formais com vínculo ativo em 31/12 por setor de atividade (2000 = 100) - Brasil, 2000-2008



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Elaboração própria.

De forma sintética, há uma diferença expressiva entre os dois períodos. Com exceção do comércio, pode-se perceber que o coeficiente angular da curva que ilustra o comportamento do emprego se altera. Entre 2000 e 2003 o valor desse coeficiente é sensivelmente menor se comparado ao período de 2004 a 2008, o que indica uma mudança no ritmo de crescimento do emprego formal, no transcorrer da década.

Como tendência, pode-se afirmar que a partir de 2004 há uma elevação sensível do número de postos de trabalho em todos os setores da economia. O setor que apresentou menor ritmo de crescimento do emprego formal foi o da agropecuária, 32%. Já o de maior dinamismo foi o do comércio, 72% entre 2000 e 2008, seguido de perto pelo setor industrial (outras indústrias, 67% e transformação, 50%).

O crescimento do produto interno pode ser considerado um dos principais responsáveis por essa alteração positiva no mercado de trabalho formal. Nesse

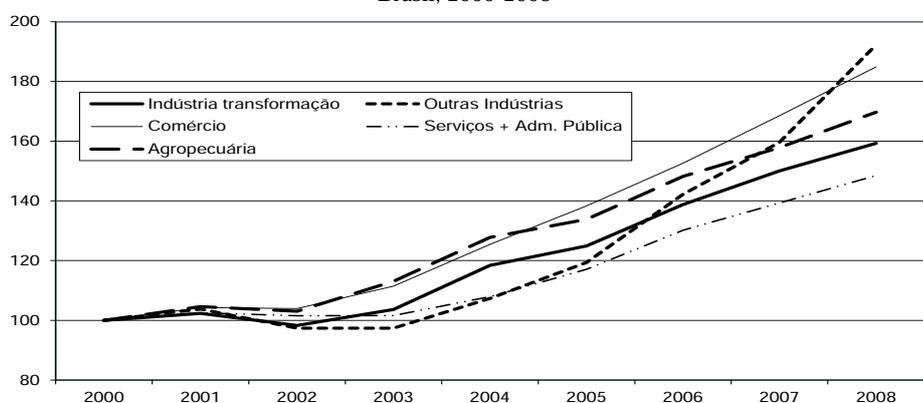
sentido, cabe destacar que esse movimento favorável não se deu somente no aumento do número de pessoas ocupadas.

O crescimento da economia e a sua sustentação ao longo da década permitiram um elevado incremento na massa salarial que, de maneira geral, aumentou em termos reais 57%, entre os anos de 2000 e 2008.

No entanto, assim como na evolução do número de empregos formais, a massa salarial apresentou dois comportamentos distintos no decorrer do período. No primeiro momento, de 2000 a 2003, o coeficiente angular da curva da massa de salários, em todos os setores da economia, foi praticamente zero, indicando certa estagnação. No segundo momento, a partir de 2004, nota-se uma expressiva alteração desse coeficiente, o que indica uma elevada aceleração no ritmo de crescimento do total dos salários. Isso implica, portanto, uma alteração positiva na situação salarial dos setores formais da economia brasileira.

Gráfico 2

Evolução da massa salarial real dos ocupados formais por setor de atividade (2000 = 100)  
Brasil, 2000-2008



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Elaboração própria.

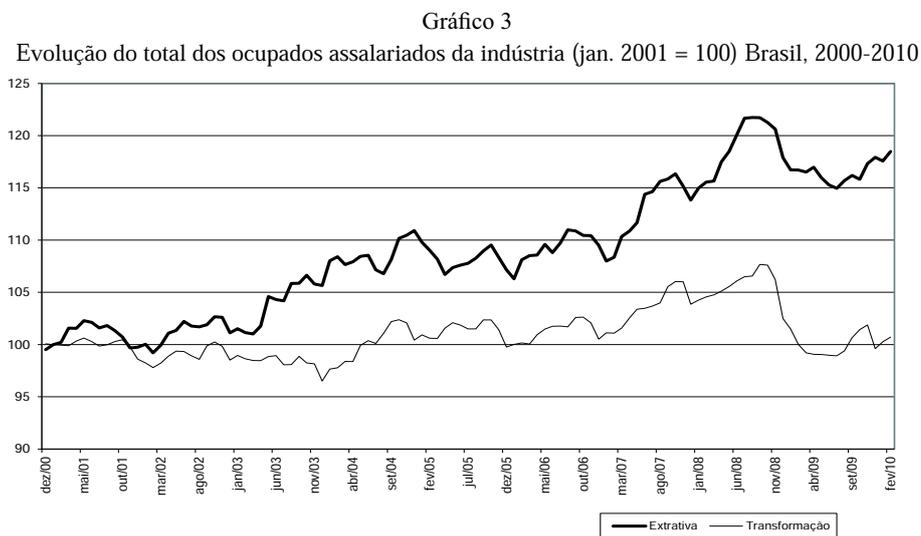
O crescimento da massa salarial pode ser entendido por dois fatores: de um lado, houve um forte incremento do número de trabalhadores e, por outro, uma elevação dos próprios salários. Deve-se destacar que a massa salarial cresceu mais que o volume do emprego significando, portanto, que a evolução dos salários também apresentou uma contribuição importante para explicar esse movimento.

As razões para tal estão na alteração da gestão da política salarial, em especial o incremento real dado ao salário mínimo, e no aumento do poder de barganha dos sindicatos, em consequência do bom desempenho da economia e da geração de milhões de postos de trabalho.

A partir da análise desse movimento, em especial aquele que emerge em 2004, verifica-se uma situação extremamente favorável à sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que o crescimento da economia permite o aumento do número de postos de trabalho, o crescimento do emprego e da massa de renda permitem a ampliação do consumo e, por consequência, a sustentação do crescimento econômico criando, assim, um círculo virtuoso.

Ademais cabe salientar que, no momento em que a economia se volta ao mercado interno, a partir de 2003 a evolução desse círculo virtuoso torna-se um dos determinantes do dinamismo do próprio crescimento do produto.

O emprego industrial nesse período, de acordo com os dados da Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salário (PIMES), segue uma tendência positiva. Porém, não se pode deixar de notar que, a partir do último trimestre de 2008, esse setor se mostrou em situação complicada (Gráfico 3).



Fonte: IBGE. Pesquisa Industrial Mensal Emprego e Salário. Elaboração própria.

Como já explicitado, o foco deste estudo não passa pela análise dos determinantes e consequências da crise econômica que emergiu no final de 2008, porém a diminuição da atividade industrial, como já apresentado, teve forte rebatimento sobre o emprego industrial nos meses subsequentes à crise.

A atividade industrial deu fortes sinais de recuperação e, de certa forma, conseguiu alcançar patamares muito próximos ou até superiores aos momentos que antecederam à crise. No entanto, esse mesmo movimento não se observou na esfera do emprego, pois apesar de este recuperar parcela das perdas ocasionadas pela diminuição da atividade industrial, não conseguiu atingir os mesmos patamares do período anterior à crise (Gráfico 3).

A questão principal que envolve esse trabalho diz respeito ao comportamento do emprego industrial formal e suas transformações durante o período de crescimento da economia e das exportações no Brasil.

Para que esta questão fosse minimamente contemplada utilizou-se a metodologia criada por Trovão (2010), que classifica estabelecimentos do setor industrial em exportadores, aqueles ligados ao mercado externo, isto é, que exportaram algum bem ou serviço, e não exportadores, aqueles ligados ao mercado doméstico, ou seja, que não exportaram<sup>9</sup>.

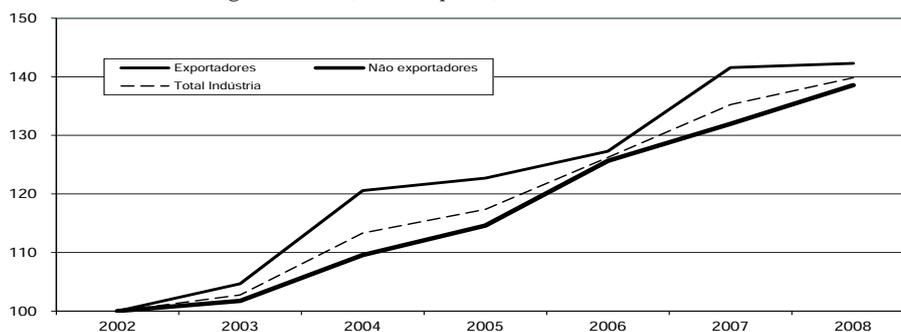
A evolução do emprego em estabelecimentos industriais, de acordo com as informações da RAIS, indica que, a partir de 2003, a indústria brasileira apresentou um importante papel na geração de novos postos de trabalho. O estoque de trabalhadores que mantiveram vínculo empregatício ativo até o dia 31 dezembro de 2008 aumentou cerca de 40% entre 2002 e 2008<sup>10</sup>.

---

(9) A definição de setor industrial foi extraída da classificação de Grandes setores do IBGE e que contempla os seguintes subsectores: Extrativa Mineral; Produção de Mineral Não Metálico; Indústria Metalúrgica; Mecânica; Material Elétrico, de Comunicação e de Transporte; Madeira e Mobiliário; Papel e Gráfica; Borracha, Fumo e Couros; Química; Têxtil; Calçados; Alimentos e Bebidas; e Serviço Utilidade Pública. Para maiores detalhes sobre a definição e a classificação dos estabelecimentos industriais desse estudo ver introdução ao capítulo 2, em Trovão (2010).

(10) A escolha do período 2002-2008 se deu por dois fatores: o primeiro, de caráter técnico, refere-se ao fato da série de dados sobre estabelecimentos exportadores iniciar em 2002; e o segundo diz respeito ao estudo de um período que compreende um momento de transição no padrão de crescimento sem interferência da crise econômica e financeira internacional do final de 2008.

Gráfico 4  
Evolução do estoque de ocupados formais em estabelecimentos industriais,  
segundo condição de exportação - Brasil 2002-2008



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Elaboração própria.

Esse aumento representa a geração de 2,2 milhões de novos postos de trabalho, uma média de 300 mil empregos formais gerados ao ano pelo setor industrial brasileiro, a partir de 2003. Apesar de certa descontinuidade no ritmo de crescimento do emprego, os estabelecimentos exportadores apresentaram relativamente um maior crescimento do número de trabalhadores industriais, 42% entre 2002 e 2008. Uma das principais causas do aumento do número de ocupados no setor industrial exportador deu-se pelo sensível aumento no número de estabelecimentos sob essa condição.

Portanto, constatou-se que o crescimento da atividade econômica e ritmo acelerado de expansão das exportações, mostraram-se extremamente favoráveis à geração de emprego, isto é, crescimento econômico com aumento da atividade industrial e das exportações é fundamental para a dinamização da economia e para ampliar as possibilidades de se alterar positivamente a condição socioeconômica da população brasileira.

## Conclusão

A conclusão deste trabalho pretende ressaltar a importância do crescimento da atividade econômica, com destaque para as expressivas contribuições das exportações e do setor industrial, para a dinamização do mercado de trabalho, em especial aquele de caráter formal, e para recuperação da renda das famílias e dos salários.

Houve um expressivo crescimento do emprego formal no setor industrial brasileiro. Após um período de crise, marcado pelo ajuste produtivo intenso dos anos 90, o crescimento da década de 2000 reabriu perspectivas positivas tanto para a recomposição da base produtiva brasileira quanto para a geração de emprego nesse setor. Este movimento apresentou uma diferença importante quando comparado a outros observados durante a fase de industrialização 1930-1980, pois se fez em um contexto de estabilidade monetária com crescimento expressivo das exportações e do saldo comercial, além da diminuição da dívida externa.

Esse cenário favorável permitiu ao Estado assumir uma posição estratégica de direcionamento e de dinamização do crescimento econômico garantindo uma expansão significativa do emprego formal na indústria e em estabelecimentos exportadores, fonte importante para a ampliação de novos postos de trabalho.

O que fica evidente é a não contradição entre expansão das exportações e crescimento do mercado doméstico com ampliação das rendas das famílias e dos investimentos. Ambos podem caminhar *pari passu* e suas consequências são a ampliação expressiva do emprego formal industrial, tanto em estabelecimentos exportadores quanto não exportadores.

Em resumo, acredita-se que a incorporação de milhões de pessoas ao mercado de trabalho, como a que ocorreu no período recente da economia brasileira, é fundamental para que se conheça uma transformação socioeconômica do Brasil nos próximos anos.

### **Referências bibliográficas**

BALTAR, P.A. Estruturado emprego e renda. In: BALTAR, P. (Coord.). *Estudo Transversal- Estrutura do Emprego e da Renda*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009. 84p. Relatório integrante da pesquisa “Perspectivas do Investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da Unicamp, financiada pelo BNDES. Disponível em: <http://www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em: 16 out. 2009.

BARBOSA, N.; SOUZA J. A. P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. da. *Política industrial do governo Lula*. Campinas: Unicamp. IE, jul. 2010. (Texto para Discussão, n. 181).

CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no Governo Lula. In: OS ANOS Lula – Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 109-131.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento e salário mínimo. In BALTAR, P.; DEDECCA, C. S.; KREIN, J. D. *Salário Mínimo e desenvolvimento*. Campinas, SP. Unicamp. IE, 2005.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global*, Campinas, Unicamp. IE. Cecon, n. 4, ago. 2010. Disponível em: [http://centrocelsofurtado.com/adm/enviadas/doc/pt\\_00000122\\_20100825134137.pdf](http://centrocelsofurtado.com/adm/enviadas/doc/pt_00000122_20100825134137.pdf).

CARVALHO JUNIOR, A. M. A política industrial e o BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 17-28, jun. 2005.

CASTRO, I. S. B.; MOREIRA C. A. L. Reestruturação da indústria de calçados na região Nordeste nas décadas 1990/2000. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, BNB, v. 40, n. 4, out./dez. 2009.

DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D.; TURCHI, L. Tecnologia, exportação e emprego. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Org.). *Tecnologia, exportação e emprego*. Brasília: Ipea, 2006. 533p.

DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007. v. 1.

DEDECCA, C., JUNGBLUTH, A.; TROVÃO, C. J. B. M. A queda recente da desigualdade: relevâncias e limites. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 36, Salvador, 2008.

FIESP. *Desempenho das exportações: até quando vai o crescimento?* Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos (Depecon). 20 set. 2006. Disponível em: [http://www.fiesp.com.br/economia/pdf/crescimento\\_exporta%C3%A7oes.pdf](http://www.fiesp.com.br/economia/pdf/crescimento_exporta%C3%A7oes.pdf).

FILGUEIRAS L.; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C.; BALANCO, P. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: OS ANOS Lula – Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 35-69.

FURTADO, J. Sistematização do debate sobre política industrial. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. v. 2.

GONÇALVES, R. Vulnerabilidade externa e crise econômica no Brasil. *Revista Inscrita*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 11-20, 2009.

\_\_\_\_\_. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10). OS ANOS Lula – Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 161-179.

\_\_\_\_\_. *Análise comparativa do governo Lula: perspectiva histórica*. 2010. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/analise\\_comparativa\\_do\\_governo\\_lula\\_07\\_junho\\_2010.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/analise_comparativa_do_governo_lula_07_junho_2010.pdf).

HERMANN, J. Sistematização do debate sobre “desenvolvimento e estabilidade” no Brasil. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate – Painéis do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad e BNDES, 2002. v. 1.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *A política de desenvolvimento produtivo*. 2008a. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20080529\\_pdp.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080529_pdp.pdf).

\_\_\_\_\_. *A evolução da estrutura industrial*. 2008b. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20080930\\_estrutura\\_ind.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080930_estrutura_ind.pdf).

JAYME JR., F. G.; RESENDE, M. F. C. Crescimento econômico e restrição externa: teoria e a experiência brasileira. In: MICHEL, R.; CARVALHO, L. (Org.). *Crescimento econômico: setor externo e inflação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. v. 2.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

MARKWALD, R.; PUGA, F. *Focando a política de promoção de exportações*. 2002. (Texto para Discussão, FUNCEX, n. 160). Disponível em: [http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_desafio/Relatorio-04.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-04.pdf)

MEDEIROS, C. A. Salário mínimo e desenvolvimento econômico. In: BALTAR, P.; DEDECCA, C. S.; KREIN, J. D. *Salário Mínimo e desenvolvimento*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005.

MOREIRA, S. V.; MILHOMEM, E. E. L. *Evolução recente do comércio exterior brasileiro com os países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2010. (Texto para Discussão, n. 1466).

PUGA, F. P. *A inserção do Brasil no comércio mundial: o efeito China e potenciais de especialização das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, out. 2005. (Textos para Discussão, n. 106).

\_\_\_\_\_. Porque crescem as exportações brasileiras. *Visão do Desenvolvimento* – BNDES, n. 1, 20 jun. 2006.

SABÓIA, J. M. O salário mínimo e seu potencial para a melhoria da distribuição de renda. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2008. v. 2.

\_\_\_\_\_. Salário Mínimo e mercado de trabalho no Brasil no passado recente. In: BALTAR, P.; DEDECCA, C. S.; KREIN, J. D. *Salário Mínimo e desenvolvimento*. Campinas, SP. Unicamp. IE, 2005.

\_\_\_\_\_. Emprego industrial no Brasil: situação atual e perspectivas para o futuro. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, v. 5, Edição Especial, p. 207-229, 2001. Disponível em: [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revecocontemporanea/art\\_09JoaoSaboia.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revecocontemporanea/art_09JoaoSaboia.pdf).

SANT'ANNA, A. A.; BORÇA JR., G. R.; ARAÚJO, P. Q. Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). In: FERREIRA, M. R. F.; MEIRELES, B. B. (Org.). *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

SOUZA, N. J. *Desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

TROVÃO, C. J. B. M.; JUNGBLUTH, A. Empresas exportadoras versus não-exportadoras: a geração de emprego direto formal na região Nordeste. *Leituras de Economia Política*, Campinas, Unicamp. IE, n. 14, p. 32-54, 2008.

\_\_\_\_\_. *Emprego, indústria e condição de exportação: a evolução do mercado de trabalho formal no Brasil de 2002 a 2008*. 2010. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2010.

WEISSHEIMER, M. A. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

# O jogo de interesses da política urbana de Curitiba

Luís Maurício Martins Borges <sup>1</sup>

## Resumo

*A política urbana de Curitiba orientada à construção da capital do estado, no bojo dos processos de industrialização, urbanização e de formação da metrópole, no último quarto século XX, consolidou um pacto de interesses capitalistas na construção das condições de produção e da cidade. Sob o processo de concentração socioeconômica na região metropolitana, grupos de empresários institucionalmente organizados, articulam-se aos políticos em trânsito no poder municipal, estadual e nacional, inserindo-se no conjunto de interesses da política urbana realizada através do Estado. A partir de 2005, em continuidade ao tradicional pacto político-social, a política urbana realizou a construção de grandes obras públicas, substanciada pelo aumento do gasto federal. Esta política de obras desprovida de uma política fundiária destinada à integração da produção Viária à Habitação de interesse social, alimenta tanto a renda dos especuladores imobiliários, os lucros das empreiteiras e dos prestadores de serviços públicos, assim como aprofunda a segregação territorial das distintas classes sociais. O objetivo do presente estudo é mostrar como as concessões de serviços e obras públicas, beneficiam especialmente os interesses particulares, articulados por políticos e empresários.*

**Palavras-chave:** Política urbana; Segregação social; Renda fundiária; Renda mercantil; Lucro da Produção.

## Abstract

### **The game of interest of the urban policy of Curitiba**

*The urban policy of Curitiba which has been oriented towards the construction of the state capital, has been presented as a national model of success, in the context of the industrialization, urbanization and metropolis formation process during the last quart of the twenty century, consolidating the capitalist interest pact into the city's construction conditions of its production and access. Under the socio-economic concentration process at the metropolitan region, companies organized themselves in institutional groups to defend their interests and over more than four decades, have been articulating in local, regional and federal levels, inserting themselves into the states' interests. Since 2005 in continuing the traditional political pact of interests, the mayor realizes the urban policy focused on the construction of huge public constructions, which has been supported by*

---

(1) O autor é economista, pesquisador e professor das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).  
E-mail: [luismmborges@yahoo.com.br](mailto:luismmborges@yahoo.com.br).

*the growth of the public spend. This public policy disconnected from a land policy related to the integration of railways and home policy as a social interest, stimulates, by one hand, the growth of income of the real state speculators, and the raise of profits to engineering and outsourcing companies; and, on the other hand, deepens people's segregation, in many social condition classes. This study objective is to show how public concessions and activities, realized through the State, benefits specially some particular interests, articulated by politicians and entrepreneurs from the local elite, as a consequence to the territorial metropolitan growth of the capital of the Paraná.*

**Keywords:** Urban policy; Social segregation; Land rent; Market income; Production profit.

## **Introdução**

Na segunda metade do século XX, após completar a colonização do território do Paraná, com o adensamento socioeconômico, a formação de uma rede de cidades e a integração territorial por rodovias, a capital transforma-se num importante centro econômico, tanto por ser caminho do interior aos Portos do Estado, como pela realização de importantes investimentos públicos e privados. Disso resultou o aumento da potência da política urbana desta capital, que se destacou já no regime militar, como um exemplo de sucesso, por ter conseguido subordinar a execução das ações ao seu prévio planejamento<sup>2</sup>, em meio ao processo de arrebentação urbana do Brasil<sup>3</sup>.

Desse processo origina-se a sua singularidade, frente às demais metrópoles do país, assentada sobre um imaginário amplamente difundido, de que a cidade é um modelo de planejamento urbano. Enquanto se verifica a típica segregação sócio-territorial das classes sociais na cidade, pelo acesso à infraestrutura e serviços públicos, tal como em outras metrópoles nacionais. A hipótese do estudo, é que isso ocorre pelo poder privado entrincheirado na ação pública, à procura de acumulação capitalista, que no caso de Curitiba, marca-se pela conservação de um projeto político-econômico de construção territorial surgido em meado da década de 1960.

---

(2) O trabalho de Oliveira (2000) mostra a história deste planejamento, as estruturas de política urbana que se formam e a benefício de quais interesses particulares.

(3) O conceito de arrebentação urbana foi utilizado na dissertação de mestrado (Borges, 2009, p. 4) para expressar a reprodução da ilegalidade, irregularidade e inadequação de espaços da cidade. Mas originalmente o conceito de arrebentação urbana foi utilizado por Cano em três textos produzidos na década de 1980 (1985, 1988 e 1989).

A política urbana da capital, através do investimento público em obras orientadas pelo interesse do mercado imobiliário, seleciona a população conservando a de renda mais elevada nas áreas centrais, com melhor infraestrutura, enquanto à população pobre destinam-se as áreas distantes, inadequadas, irregulares e por vezes ilegais (Ipardes, 2005)<sup>4</sup>. A fim de compreender como se dá a política urbana, em sua incipiente política de habitação de interesse social, sob o oportunismo da realização da política de infraestrutura e de serviços públicos, neste estudo, aprofunda-se a discussão sobre alguns “grandes” interesses particulares, que determinam a divisão territorial da cidade, com o assentamento das diversas classes sociais.

O objetivo do presente trabalho é apresentar o poder de alguns empresários de obras e serviços públicos, que se desenvolveram associados à construção da metrópole de Curitiba, organizados institucionalmente para a sua representação perante as instituições públicas para a condução da política urbana. Para isso, o método utilizado de pesquisa serve-se da abundante literatura relativa à política regional, dos dados fornecidos pelo IBGE, Ipea, BDE (Banco de Dados e Estatísticas do Paraná), Prefeitura (Curitiba em Dados), Sindicatos e Conselhos das Empresas estudadas (CREA, Setransp, Sinduscon, APEOP E Secovi). O trabalho considerará a construção político-econômica da região metropolitana de Curitiba, para depois analisar a realização financeira da política urbana recente da capital e, por fim, o jogo político dos programas urbanos de Curitiba que contemplam os diversos interesses privados.

## **1 A construção política e econômica da Região Metropolitana de Curitiba**

No último quarto do século XX o Paraná aumentou a sua participação no conjunto da economia nacional, especialmente a sua representatividade nas atividades industriais, pela incorporação de gêneros mais complexos de bens de produção, localizados próximos à capital. Com isso, consolida-se a agricultura capitalista do interior do estado, através da incorporação da lógica industrial, procedimentos técnicos e aumento da escala de produção, que junto ao histórico conflito de terra, pressionou a população rural a incorporar grandes fluxos de migração, em frentes agrícolas ou em direção às cidades. Frente a isso, as

---

(4) Para conhecer melhor os detalhes ver trabalho do Ipardes (2005) sobre a RMC.

atividades industriais da construção civil e de obras públicas, associadas aos (serviços públicos urbanos, apresentaram um crescente dinamismo em relação às outras atividades econômicas, especialmente das empresas sediadas em Curitiba, alimentadas pela produção da metrópole.

A história de Curitiba começa com a sua fundação em 1693, no esforço de colonização da fronteira sul, a despeito da pouca expressão econômica em suas primeiras atividades (agricultura, pecuária, extração mineral e mais tarde da erva-mate). Em 1850 a cidade assume a função de capital do estado recém criado, estruturando-se enquanto centro político e tributário da economia agrícola do interior. Em meados do século XX, por decisão deliberada das elites políticas e econômicas da região, através da construção de todo um aparato de gestão política e planejamento público, voltado ao suporte de atividades industriais intensivas em capital e urbanização, expande a infraestrutura e os serviços públicos transformando as condições do Paraná. Embora somente na década de 1970, depois da desconcentração de atividades do pólo econômico nacional, foi possibilitado a Curitiba concentrar substanciais investimentos públicos e privados, a ponto de se destacar como polo econômico estadual.

A ação da burocracia estatal, a partir do final da década de 1960, por meio da disposição de um sistema nacional de financiamento, com bancos, legislações específicas e planos de investimentos, junto aos incentivos e isenções fiscais, potencializaram o ganho do capital privado sob a justificativa do desenvolvimento nacional, alimentando as atividades da indústria, em especial da construção (Camargos, 1993; Maricato, 1984)<sup>5</sup>. A infraestrutura da cidade e das condições para os investimentos privados foram construídas com recursos tanto federal, via financiamento da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, do Banco Nacional e Regional de Desenvolvimento Econômico e Social, quanto estadual (devolução ICM) e municipal (isenção IPTU).

A concentração espacial da indústria no Paraná na década de 1970, associada à desconcentração da economia paulista, dá-se em Curitiba e seu entorno, com a implantação de novos setores ligados a metal-mecânica, apoiados por pesados investimentos e incentivos governamentais, mas também em função

---

(5) Ver os trabalhos de Camargos (1993) e de Maricato (1984) que trazem importantes fatos e informações sobre a construção e a política pública no Brasil.

da pré-existência da infraestrutura urbana, que já concentrava recursos humanos e serviços, além da proximidade junto a outras regiões importantes (Funari, 2008 apud Leão, 1986)<sup>6</sup>. A nova territorialidade da economia brasileira na década de 70 conferiu à Capital do Paraná, um papel central na rede urbana da região sul, no final do século XX, abrangendo uma região de influência

desde a aglomeração metropolitana de Curitiba, passando pelo leste catarinense, que envolve as aglomerações de Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma, até a aglomeração metropolitana de Porto Alegre, que incorpora a aglomeração urbana de Caxias do Sul (Moura; Kleinke 1999, p. 13),

em uma rede de centros urbanos bem distribuídos no território, com nítidas áreas de concentração populacional e de atividades econômicas.

O arranjo urbano regional de Curitiba distingue-se dos demais arranjos do conjunto do território do estado, em função da magnitude de sua concentração socioeconômica (Moura, 2007)<sup>7</sup>. Esta região metropolitana caracteriza-se pela sua integração nacional e internacional, e pelo conjunto diversificado de atividades econômicas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, em se tratando de poder econômico, político e social. O adensamento socioeconômico tornou a capital legitimamente um centro metropolitano, concretizando a determinação política da década de 1970, somente duas décadas depois, quando se aprofunda a divisão social do trabalho no conjunto territorial (Nojima et al., 2004)<sup>8</sup>, determinada pela combinação da ação do capital estrangeiro, estatal e privado nacional, que puderam se estabelecer em diferentes esferas de interesses.

O capital estrangeiro de alta tecnologia e grande escala de produção contribui com a expansão do produto físico, fiscal e do emprego. O capital estatal circunscrito aos bens públicos e semi-públicos, mantém-se ainda em parte sob a gestão predominantemente pública até o fim do século XX, no momento em que a forte pressão para a privatização, quando não efetiva, procedeu à abertura do

---

(6) Contribuição do estudo de Funari (2008, p. 77-78 apud Leão, 1986).

(7) A concentração funcional de centros urbanos, ao longo de rodovias, ao estruturar uma rede de cidades, consolidou Curitiba como a metrópole paranaense, compondo em sua aglomeração um conjunto de municípios nos quais se concentram população, riqueza e conhecimento (Moura, 2009, p. 151).

(8) Importante constatação do trabalho de Nojima et al. (2004, p. 8-10).

capital das Companhias Estatais localizadas na região, como Copel, Sanepar e Petrobras. O capital local, além de se concentrar em atividades complementares à grande indústria estrangeira e estatal, comércio e serviços, estabelece fortes relações com a política de obras e serviços públicos urbanos, nas atividades de incorporação, loteamento, construção civil, infraestrutura e transporte, em articulação com a elite política, para a produção da cidade exclusiva e centralizada, sob o ponto de vista das classes médias e altas, excludente e segregada em relação às classes mais baixas.

A desconcentração das atividades econômicas, especialmente industriais e da população no processo de formação da metrópole, acompanha-se da expansão do setor de serviços, depois da década de 1980, representando 65% do Produto Interno Bruto (PIB<sup>9</sup>) do Município de Curitiba em 1996 (do total de cerca de R\$ 21,6 Bilhões). Merece destaque a redução da representação da indústria de transformação e Extrativa Mineral, que entre 1985 a 1996 decresce de 31,5% para 17,9% a sua participação no PIB Municipal. Simultaneamente, ocorre um substancial crescimento da representação da indústria de construção, serviços de utilidade pública e atividades imobiliárias e aluguel, cuja proporção era respectivamente de 5,6%, 1,6% e 7,6%, na década de 1970, e passa a ser de 13,6%, 3,6% e 13,4% do total do PIB Municipal em 1996.

A atividade de construção civil cresceu de valor nas contas regionais, segundo o PIB Municipal, em todas as unidades da RMC (Borges, 2009)<sup>10</sup>. No entanto, esta evolução do PIB da construção concentra-se em termos absolutos em Curitiba, com um crescimento de sua representação em mais de 10 vezes de 1975 até 1996, aproximando-se dos três bilhões de reais. Com o fim da Pesquisa Quinquenal da Indústria do IBGE, no final da década de 1990, esta informação manteve-se disponível somente para o agregado dos estados. No caso do Paraná é possível acessar-se o registro histórico da evolução do PIB industrial e da construção civil (segundo dados do IBGE), para um período mais longo e recente, até 2006. Com estes dados, observa-se um crescimento bastante concentrado na década de 1990, fenômeno semelhante ao de Curitiba, embora de menor intensidade. Com o que se pode concluir que a expansão do PIB da construção industrial no Paraná, é fortemente concentrado pela RMC,

---

(9) Informações retiradas do IPEAdata, em 2009, Contas Regionais.

(10) Esta discussão é apresentada em maiores detalhes no trabalho de Borges (2009, p. 67-69).

em especial por Curitiba, em um processo que se acelera no fim do século XX (Borges, 2009)<sup>11</sup>.

A análise da concentração das empresas, observada por escala de pessoal ocupado em cada unidade de construção civil, nos municípios de maior expressão no conjunto da RMC em 2006, mostra dois aspectos importantes da atividade em Curitiba, segundo o Cadastro Central de Empresas do IBGE. O primeiro expressa-se pela representação de 2/3 do total das empresas de construção civil da metrópole. O segundo pela sua maior proporção de empresas de grande porte, 12 das 16 existentes, com mais de 250 empregados (6 com mais de 250 e 6 com mais de 500 funcionários). Estes aspectos denotam a maior capacidade de centralização política e econômica dos empresários e associações de classe da capital.

Esses interesses são representados por associações, sediadas em Curitiba, como Apeop – Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas, Sinduscon – Sindicato da Construção Civil, Setransp – Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado do Paraná, Secovi – Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná e Ademi – Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário, que têm tido sucesso na defesa de seus interesses privados perante o Estado (Oliveira 2000)<sup>12</sup>. Estas entidades organizam-se para finalidades específicas, como Setransp, Apeop e Sinduscon a fim de influenciar as Obras e Serviços Públicos, e o Secovi e Ademi para a construção das condições de especulação imobiliária, além da articulação para a acomodação de interesses conjuntos.

A burocracia situada em instituições como Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Companhia de Urbanização (URBS), Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP) e Companhia de Habitação (Cohab-CT), servem como veículo de expressão e disputa por articulação política. A fim de sancionar e legitimar o resultado do embate entre interesses políticos particulares e populares, dos respectivos grupos, na produção urbana, pelo cumprimento ou não, das regras legais de planejamento, administração e investimento público.

---

(11) Os dados que sustentam esta conclusão podem ser vistos em Borges (2009, p. 52-53)

(12) Como mostra o trabalho de Oliveira (2000).

A singularidade deste projeto político territorial está no sucesso da construção da política urbana, pela ação pública e privada, orientada à formatação do imaginário social para a cristalização da idéia de cidade modelo, constituindo-se na origem precoce da política do turismo urbano ou espetáculo, para a riqueza de grupos associados de empresários e políticos (Vainer, 2000)<sup>13</sup>. Esta política estreitou os elos entre comunicação, cultura e política urbana, explicitada pela influência do marketing moderno no processo de construção da positividade da cidade (Sánchez, 1997)<sup>14</sup>.

É dessa maneira que o discurso do setor público local constrói a sua legitimidade política através de propagandas, símbolos e slogans, destinados à toda cidade, porém retratando a realidade parcial usufruída pela classe média e alta, que reproduzem no seu dia-a-dia o comportamento do “autêntico curitibano” nos parques, ciclovias, praças, festas e feiras tradicionais, “faróis do saber”, Museus e “ruas da cidadania”. O retrato que se faz da cidade, concentra-se na região com alto padrão de urbanização e sem áreas de ocupação irregular. Esse discurso, como mostra Albuquerque (2008)<sup>15</sup>, oculta a política de habitação associada ao desfavelamento, construção de conjuntos e loteamentos populares periféricos e produção informal da moradia, e que se desvelada, teria efeitos destrutivos sobre o mito da cidade modelo.

O projeto político que toma forma na década de 1960, com a construção do Plano Diretor de 1966, associado ao desenvolvimento industrial possível, provocaram a transformação da produção, do mundo rural e a concentração urbana populacional, que deram força ao projeto de construção da Metrópole de Curitiba, possibilitando a uma elite política e econômica, identificadas com a gestão municipal de J. Lerner e S. Raiz, na década de 1970, a oportunidade de organizar os interesses empresariais a partir das instituições e políticas públicas de transporte, infraestrutura e habitação. A volta de J. Lerner a prefeitura em 1989, depois do mandato “relâmpago” de M. Fruet e de R. Requião, em que ocorre a ascensão e refluxo do movimento popular, pela incorporação tanto de reivindicações e cooptação de lideranças, demonstra a capacidade destas elites

---

(13) Como mostra Vainer (2000, p. 96), na visão empresarial “o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não tem nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projeto de sociedade!”

(14) Apreendido do trabalho de Sánchez (1997, p. 87).

(15) Relevante contribuição de Albuquerque (2008, p. 117).

políticas locais de se manterem no poder, durante a sucessão dos prefeitos R. Greca, C. Taniguchi em dois mandatos, culminando nos governos de R. Richa (Neves, 2009)<sup>16</sup>.

A consolidação de Curitiba como centro metropolitano, acompanha-se de outros efeitos, que além de um padrão de demanda crescente e mais complexo por serviços e infraestrutura urbana, consumo e comportamento cosmopolita, apresentam-se pela face perversa do crescimento acelerado da economia brasileira, em que pesa o surgimento de uma população extremamente pobre (Bega, 1999)<sup>17</sup>. O Déficit Habitacional de Curitiba (FJP, 2005), com informações do Censo 2000, era de 8% do total de domicílios (mais de 37 mil), localizado em aglomerados subnormais, enquanto São Paulo (ícone da explosão urbana) apresentava 7,8%. O crescimento em números absolutos das ocupações irregulares, desde a década de 1970 até 2000, mostra a persistência da produção informal da cidade (Albuquerque, 2008)<sup>18</sup>.

Os movimentos sociais de contestação e reivindicação por políticas públicas puseram-se em ação em levantes populares, além das raras experiências de mandatos em vias de maior progresso. A exceção do governo Fruet e Requião, em que houve propostas mais populares e de garantia de direitos sociais mínimos, todo o processo de construção da política e planejamento da capital foi executado a partir de interesses particulares, representados por entidades políticas e círculos restritos de cidadãos.

A população da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) em 2007 representava cerca de 3,5 milhões de pessoas, das quais 1,8 milhões estavam no município de Curitiba (51,8% do total da RMC) e mais de 1,1 milhão (32,1%) nos municípios Limítrofes à Capital. Os diversos municípios ao redor de Curitiba apresentam distintas condições, cuja expressão entre outras formas, pode ser representada pela receita fiscal, que se expande em função tanto da concentração econômica como populacional, e que no descompasso do crescimento destas magnitudes, dificulta mais ou menos a tarefa da política urbana na realização das condições de acesso à cidade.

---

(16) Constatação fundamental de Neves (Neves, 2009, p. 25-26).

(17) Ideia incorporada do estudo de Bega (1999, p. 39).

(18) Outra importante conclusão do estudo de Albuquerque (2008, p. 48).

Com base nas informações do BDE, Bando de Dados e Estatísticas do Governo do Estado do Paraná, três municípios retratavam bem as distintas realidades existentes no processo de crescimento da metrópole. Araucária com a população de 3,2% do total da RMC, com cerca de quase 110 mil habitantes e receita fiscal per capita de R\$ 3.300,00 por pessoa, e a situação oposta em Colombo com 6,7% da população da metrópole, quase 234 mil habitantes e receita fiscal de aproximadamente R\$ 625,00 (Tabela 1). Ambos os municípios são fortemente influenciados pelos desdobramentos da concentração e desconcentração social e econômica da capital, que tem quase 52,2% da população total do conjunto metropolitano, com receita fiscal per capita de R\$ 1.764,00, a maior concentração populacional e econômica do estado.

Tabela 1  
Recursos disponíveis segundo a Capacidade de Investimento – CI, por Milhão de R\$, e População, por Mil Pessoas, na Capital e Municípios Limitrofes da Região Metropolitana de Curitiba em 2007

Municípios	C I	População	CI/Pop
Curitiba	1.262,5	1.797,4	0,702
Araucária	140,1	109,9	1,274
São José dos Pinhais	114,2	263,6	0,433
Quatro Barras	10,5	18,1	0,579
Pinhais	38,9	112,0	0,348
Piraquara	18,8	82,0	0,229
Campo Largo	22,9	105,5	0,217
Campo Magro	5,3	22,3	0,235
Almirante Tamandaré	9,2	93,1	0,099
Colombo	19,1	233,9	0,081
Fazenda Rio Grande	6,1	75,0	0,081

Fonte: IBGE e BDE-Ipardes (2008).

A Capacidade de Investimento Público (CI<sup>19</sup>) do município de Curitiba origina-se de sua dupla riqueza, tanto populacional quanto econômica,

(19) “A Capacidade de Investimento – CI - relaciona o excedente de Recursos Próprios – RP (constituído por Receitas de Contribuições, Atividades Econômicas, Transferências do Estado (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Fundo de Participação Municipal – FPM) e Tributárias), depois de descontadas as Despesas Inadiáveis – DI (com Pessoal, Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida), sob a razão do total de Receitas Correntes – RC. Fórmula da Capacidade de Investimento:  $CI = (RP - DI) / RC$ ”. Debate realizado no trabalho de Borges (2009, p. 77).

possibilitando uma maior proporção de recurso disponível, com relação à receita corrente. Esta abundância relativa é que dá às ações políticas da capital em relação à habitação, saneamento, vias, transportes e regularização fundiária, repercussão em nível metropolitano.

A crescente centralidade industrial, comercial e de serviços de Curitiba no conjunto da metrópole, do estado e da federação, manteve politicamente a sucessão de representantes da “cidade modelo”, e o fez em consonância com os interesses de específicos grupos de empresários. Os interesses privados, na conquista do melhor retorno financeiro no processo de construção da metrópole, consistiram então na prioridade do setor público, mesmo que em detrimento da extensão de direitos sociais, privilegiando, como veremos, partes centrais e não toda a população da cidade.

## **2 A realização financeira da Política Urbana Recente**

A legislação municipal, como no caso do Plano Diretor, regulamentação dos instrumentos de política urbana, zoneamento, uso e ocupação, tal como possibilita o Estatuto da Cidade, entre outras leis específicas, dentro e fora de sua regularidade, ao determinar limites e possibilidades de valorização do capital imobiliário, constituem-se como um foco permanente de conflito de interesses particulares frente ao interesse social. Por isso, não será olvidada na análise que se segue. Mas o centro de disputa da política urbana, em foco, está na realização do investimento público, que ao expandir os serviços sociais e a infraestrutura, transfere diretamente valor às terras particulares, e que por estar estabelecido em mercados concentrados, remunera sobremaneira o “grande capital” privado da construção e serviços públicos.

As informações que subsidiaram o estudo dos Planos Plurianuais (PPAs) 2002-2005 e 2006-2009 estão disponíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba (Secretaria de Finanças, em Informações e Orçamento), relativas aos orçamentos executados que se teve acesso, entre 2001 e 2007. As informações orçamentárias dos anos 2008 e 2009 foram retiradas das leis orçamentárias, já que os orçamentos realizados nestes anos, ainda não estavam disponíveis, no momento da produção dos dados. No entanto, pelo fato de o prefeito Beto Richa ter sido reeleito em 2008, por mais de 2/3 dos votos, é grande a chance de

continuidade da política urbana com a manutenção dos programas e da execução da lei orçamentária, se bem que algumas alterações poderão escapar deste estudo.

A evolução da receita municipal total entre 2001 e 2009, mostra o crescimento acumulado da receita de capitais, ou seja, de dívidas financeiras contraídas, que se mantiveram reduzidas nos quatro anos do governo do prefeito Cássio Taniguchi (2001-2004), para posteriormente apresentar um substancial aumento nos anos de governo Roberto Richa (2005-2009) via operações de crédito (Borges, 2009)<sup>20</sup>. Interessa-nos a destinação deste recurso, como se estrutura a política recente da cidade, o seu efeito no conjunto da política urbana e em relação aos valores imobiliários. É oportuno considerar que no ano de 2008, existem algumas peculiaridades que ajudam a entender a reversão do crescimento da receita de capital, tais como as eleições municipais, com a re-candidatura do prefeito Richa e o respeito à lei de responsabilidade fiscal, que não permite comprometimento de recursos relativos ao governo posterior.

Do Orçamento previsto para 2008, a maior despesa isolada programada por função de governo, era da conta Urbanismo, com cerca de 32 % do total de R\$ 3,2 Bilhões, enquanto Saúde ficou com 18%, Educação 14,3 %, Habitação 0,6 % e Saneamento 0,0 %. As obrigações legais de despesas municipais em saúde e educação, que são respectivamente de 15% (de acordo com a emenda constitucional nº 29/2000) e 25% (conforme a Constituição de 1988, artigo 212), estavam no caso da primeira política acima do mínimo legal (18%), enquanto a política educacional tinha um gasto fiscal consideravelmente abaixo (14,3%) do limite estabelecido pela Constituição.

A partir de uma proxy por funções de governo, que agrega as despesas em Urbanismo, Saneamento e Habitação, que por sua vez, abrangem as políticas de mobilidade, transporte, habitação e saneamento, delimita-se os gastos públicos para o estudo a política urbana de Curitiba. Sob esta concepção analisa-se a seguir as características do desembolso dos recursos, referentes à esta política, por parte dos programas contidos nos PPAs 2002-2005 e 2006-2009, a fim de compreender as linhas gerais dos projetos urbanos e de habitação de interesses social que caracterizam tanto a política anterior ao Estatuto da Cidade, e mais detidamente a política posterior à adequação, em 2004, do Plano Diretor de Curitiba.

---

(20) A apresentação dos dados da discussão aqui realizada podem ser encontradas, com mais detalhes, no trabalho de dissertação de mestrado (Borges, 2009).

O segundo mandato do Prefeito Cássio Taniguchi, iniciado em 2001, apresentou no PPA<sup>21</sup> 2002-2005, os programas gerais que dariam forma à política urbana (de R\$ 3,1 Bilhões) do seu governo, o qual se caracterizaria por um peso representativo das despesas em serviços de transporte coletivo (63,8 % do total da despesa em política urbana), serviços urbanos (22,6 %) e, um menor peso das despesas em Infraestrutura (9,81 %) e Habitação (2,2 %). No primeiro mandato de Richa, o PPA 2006-2009 caracteriza-se pelo substancial aumento das despesas em Infraestrutura (21,1 %), Saneamento (1,9 %) e Habitação (3,2 %), simultâneo à redução do gasto em serviços de transporte coletivo (57,4 %) e serviços urbanos (15,4 %), em relação ao total da despesa da política urbana (de R\$ 4,4 Bilhões).

O mandato de Beto Richa que começa em Janeiro de 2005, até pelo fato deste ser o vice-prefeito da gestão anterior, herda em seu primeiro ano os programas de governo, contidos no último ano do PPA vigente. Contudo, já apresenta neste primeiro ano de gestão, algumas alterações importantes na condução da política urbana, numa prática contrária a previsão do PPA 2002-2005, visível nas linhas do orçamento público executado de 2005, mas que se acentuariam nos anos subsequentes, marcando um novo padrão de governo. Este novo padrão caracteriza-se pelo aumento do gasto destinado à política urbana, especialmente na sub-função de infraestrutura (obras), com uma menor expansão dos recursos destinados a serviços de transporte coletivo e a mudança do serviço de habitação de interesse social, que antes eram lotes urbanizados e passam a ser em maior parte, a construção de apartamentos. A evolução dos gastos, entre 2006 e 2009, teve seu auge em 2007, no caso da Proxy de política urbana. Por sua vez, a despesa por função habitação tem seu ápice em 2009, segundo o orçamento previsto, e a função saneamento volta a integrar o orçamento municipal neste mesmo ano.

A integração da política urbana entre os níveis federal e municipal de Curitiba, até o ano de 2005, realizou-se operada majoritariamente pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por meio de parceira com o setor privado, com uma proporção pequena de recursos e ações tratando da habitação de interesse social de maneira mais ampla, pela qualificação de áreas de habitação precárias já existentes. Contudo, houve uma mudança em âmbito nacional, ao longo do

---

(21) Conforme o sítio da Secretaria de Finanças, no tópico Informações e Orçamento, acessado em ago. 2008.

governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e especialmente pelo aumento do volume de recursos disponíveis para o financiamento da política urbana, especificamente visando à qualificação de moradias já existentes. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em andamento desde 2007, reforçou o aporte de recursos, consolidando a política de habitação e saneamento, entre as prioritárias do governo federal, com uma perspectiva mais global, estendendo uma fonte substancial de financiamento, como se observa no caso de Curitiba, para as ações de urbanização de favelas, reassentamentos e melhorias da habitação.

A prefeitura de Curitiba, segundo a informação da Caixa Econômica Federal – Gidur-CT, obteve o repasse total de cerca de R\$ 292 milhões entre 2005 e 2008 para realização de política habitacional. Esse recurso cresceu progressivamente no período com um ápice em 2007. Em comparação ao recurso fiscal próprio do município, no período entre 2005 e 2008, que foi de cerca de R\$ 71 milhões (19,6%), as operações de crédito e repasses do governo federal, constituíram-se em cerca de 80,4% do total de R\$ 364 Milhões do gasto realizado em política habitacional.

Comparando sob o aspecto habitacional, os governos Taniguchi (2001-2004) e Richa (2005-2008), vê-se que no segundo governo quadruplica o volume de recursos recebidos (79,7% do período), porém com a mudança da predominância do PAR, que era 2/3 dos recursos realizados entre 2001 e 2004, e que passa a constituir uma proporção menor, de pouco mais de 1/3 do total, pelo aumento de recursos para qualificação das melhorias de ocupações já existentes. O padrão de construção da política habitacional alterou-se na mudança da gestão de Taniguchi para a de Richa, cuja produção de lotes urbanos predominara no primeiro governo, e no seguinte aumenta a produção de **habitações** novas, especialmente verticais por meio da iniciativa privada, **infraestrutura** e **urbanização** de áreas ocupadas com recursos da união.

A mudança concreta da condução da política urbana, longe de se tratar de uma reorientação política, mantém, estimula e alimenta a valorização dos ativos no mercado imobiliário, por meio de obras, como fica claro com o crescimento do peso financeiro da política encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras (SMOB). A nova face da política urbana, a ser construída no imaginário dos

curitibanos, que já tivera a imagem de tecnicamente planejada (na década de 1970), em um breve período de democrática (em parte da década de 1980), ambientalmente correta (no início da década de 1990), depois humana (no final da década de 1990 e início dos anos 2000), a partir de 2005, tem a cara de obreira, dada às intervenções viárias de transporte público e particular, nas avenidas estruturais e setoriais da cidade. Roberto Richa, engenheiro Civil por formação, reelege-se com a sua imagem de capacete branco, prefeito das grandes obras.

A recente expansão dos recursos federais, destinada à produção de infraestrutura para a qualificação de ocupações já existentes, interessa aos diversos interesses capitalistas. É desta associação de interesses que se origina a estrutura da política urbana de Curitiba, cuja especulação de terra, conecta-se à produção da moradia e da infraestrutura, na destinação dos espaços construídos às distintas classes sociais. A política habitacional da Cohab-CT, deixa de ser voltada à produção de lotes, para uma maior produção de apartamentos e casas, porém dissociada da política de infraestrutura viária da SMOP, que se baseia menos em veículos coletivos do que nos particulares. Mas esta mudança evidencia ainda mais a insuficiência e falta de integração da política de habitação e mobilidade, na produção de novas infraestruturas de transporte e moradias, como será visto, frente à expansão do déficit da habitação, segundo estimativas do diagnóstico habitacional do IPPUC e Cohab (PHHIS, 2008).

A pretensa mudança da política urbana, do primeiro mandato Richa, como se discutirá a seguir, longe de ser destinada à inclusão regular da população de baixa renda como de interesse social, restringe mais ainda e a expulsa do território da capital, tal e qual a tradição que se remonta ao final do século XIX de higienização urbana, como nos primeiros anos da Primeira República Brasileira, mesmo com a vigência do Estatuto da Cidade de 2001. O fenômeno em estudo é aprofundado a seguir pela compreensão de como se operacionaliza os interesses particulares através da política de infraestrutura viária, habitacional e de transporte, para se conectar a escala bilionária da política urbana ativa que constrói a cidade pelo passivo fortalecimento das condições de especulação imobiliária, através dos gastos públicos. Dirigindo a ocupação da parte mais privilegiada às populações de maiores rendas, relegando às pobres, as áreas distantes e inadequadas, conservando a histórica precariedade do processo de ocupação.

### 3 O jogo político dos programas urbanos

Em função das dimensões de repercussão dos investimentos públicos, com diferentes formas de apropriação do valor e de sua concentração por classes de cidadãos, cada um dos programas de governo selecionados para análise, será abordado com um nível de profundidade relativo à sua influência na condução política e na determinação possível de ser captada, com respeito à especulação do preço da terra, acesso a infraestrutura e serviços públicos em Curitiba. Com esse intuito considera-se o volume de recursos fiscal e financeiro destinados aos respectivos programas, os interesses políticos e/ou econômicos que permeiam o Estado, entrincheirados na disputa das decisões de produção da política urbana, e a dispersão espacial dos gastos destinados à implementação da infraestrutura e dos serviços urbanos.

Na realização fiscal e financeira dos gastos correntes dos programas de governo, posteriores a Lei do Estatuto da Cidade e de “Adequação” do Plano Diretor de Curitiba de 2004, no que tange à política urbana, segundo consta no Plano Plurianual 2006-2009, em seu Anexo II, destacam-se no orçamento do período, em função de sua magnitude, os programas: Circulação (3,3% do Orçamento Total do período analisado) e Eixo Metropolitano (4,9%), representando ações de obras viárias, o programa Transporte Coletivo (30,2%) e o de Habitação Mora Aqui (2%). Estes programas juntos representavam mais de 40% do Orçamento Fiscal do Municipal no período de 2006 a 2009, ou seja, cerca de R\$ 3,4 Bilhões.

Tabela 2  
Realização do Orçamento Municipal de Curitiba, segundo o Plano Plurianual,  
por Programas em R\$ 1.000,00, entre 2006 e 2009

Programas	2006	2007	2008	2009	Total	%
Mora Aqui	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	2,0
Eixo Metropolitano	141.971	144.985	97.590	28.200	412.746	4,9
Circulação	51.180	81.498	69.177	76.544	278.399	3,3
Transporte Coletivo	521.925	637.165	672.640	723.937	2.555.667	30,4
Programas Total	736.690	892.413	860.533	922.951	3.412.587	40,6
Orçamento Total	2.404.573	2.800.854	3.204.000	3.730.000	8.409.427	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2009, Secretaria de Finanças, Orçamento Anual.

O programa Mora Aqui, que consta no PPA 2006-2009, no valor total de R\$ 165 Milhões, objetivava melhorar as condições de qualidade de vida e de atendimento da moradia, à população de baixa renda, com o aumento da produção para 2,5 mil unidades ao ano. Apesar de produzir menos 1 mil moradias no ano de 2008 (IPPUC, Curitiba em Dados), não se tem informação se estas unidades foram destinadas à população em condição de déficit habitacional. A política de Habitação caracteriza-se ainda por ser afastada das principais vias e das melhores condições de acesso ao transporte coletivo, ou seja, mais distantes do centro, como se verá a seguir no Mapa 1.

O programa Eixo Metropolitano, do PPA 2006-2009, também chamado Linha Verde, em sua primeira fase, utilizou recursos próprios da prefeitura e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em uma obra de mais de R\$ 400 Milhões, aumentando a dívida pública municipal em R\$ 121 Milhões em 2007. Esta reconversão da BR-116 em avenida urbana, com uma via binária exclusiva para ônibus, é complementada por duas vias rápidas em sentido opostos e duas vias marginais de trânsito lento. A Linha Verde dispôs tanto de uma estrutura de transporte particular como coletivo, mas na medida em que se distancia do centro, a existência de lotes vagos ainda não construídos, além de uma série de imóveis com uso tradicional industrial ou serviço, abriu espaços a grandes possibilidades de especulação, com a destinação destas áreas à finalidade de uso habitacional para as classes de mais alta renda<sup>22</sup>.

O programa Circulação de R\$ 278,4 Milhões, objetivava facilitar a acessibilidade e mobilidade da população, por meio de obras no sistema viário. Assim expandiu a infraestrutura viária para o trânsito de veículos particulares e coletivos em alta velocidade. Mas acabou por sustentar a expansão do transporte particular, que vem ocorrendo junto à frota nacional. O fenômeno da expansão dos veículos particulares, associado à defesa dos interesses políticos e econômicos do serviço público de Transporte Coletivo, em função do alto custo da tarifa, segundo Neves<sup>23</sup> provocou a redução média de 600 mil passageiros entre janeiro e abril 2009.

---

(22) Subjacente a obra da Linha Verde (Meirinho, 2008, p.2), encontra-se os interesses da especulação imobiliária do entorno da via, amparados pela lei municipal de zoneamento n. 9.800/2000, que criou o Setor Especial da BR-116 (SE BR-116), permitindo a verticalização das construções (até 12 pavimentos) e a transferência de potencial construtivo desta área, elevando o coeficiente de aproveitamento de 1 para 3, mediante a aquisição de potenciais de outras áreas, incrementando as condições de realização da renda fundiária.

(23) Isso pode ser visto com mais detalhes no trabalho de Neves (2009, p. 26).

A construção política e econômica do sistema de transporte coletivo de Curitiba, mesmo que inserida em alguns grandes projetos e programas de investimentos públicos, como a Linha Verde (Eixo Metropolitano), Vias Rápidas (Circulação), Habitação de interesse social (Mora Aqui), é subordinada a interesses específicos e particulares. Entre eles, o relativo à direção do sistema de transporte coletivo, que tem sido o mais conflituoso. O Sindicato das empresas de ônibus (Setransp) representa o centro de poder econômico e político historicamente organizado, no acesso a grande parte do orçamento público, que através da Companhia de Urbanização – URBS realiza o programa municipal de Transporte Coletivo, respondendo por mais de 30% do recurso municipal (R\$ 2,5 Bilhões) no PPA 2005-2009, sem qualquer interferência, informação ou prestação de contas à sociedade curitibana<sup>24</sup>.

O processo de concentração econômica deste serviço público, consolidado desde a década de 1970 em 10 empresas, dá uma ideia da força Setransp. Em um momento posterior, o processo de concentração política em defesa dos interesses destas empresas, ocorrido nos anos 80, este sindicato construiu uma máquina de lobby, que ainda hoje, serve como meio para representação de diversos interesses particulares junto ao Estado<sup>25</sup>. É flagrante a evolução do preço da tarifa de ônibus, determinada pelo ciclo político dos mandatos locais<sup>26</sup>. Decorre desse fato, que o serviço de transporte não se organiza pelo planejamento da expansão do sistema, tendo em vista a sua universalização e qualidade do serviço público. Mas para condução desta política pública nos períodos anteriores as eleições a prefeitos, como um “subsídio” reduzido depois com o aumento da tarifa, transferindo-se então o custo do sistema de transporte coletivo para o usuário, o que explica a queda de passageiros em 2009, segundo a denúncia de Neves (2009).

As empresas de transporte coletivo ganham com a expansão dos serviços, já que são pagas por quilometragem percorrida e não por passageiro. Os empreiteiros ficam com o lucro, derivado das frações do custo milionário das obras de infraestrutura e moradia. O interesse difuso da especulação imobiliária realiza-se subjacente às grandes obras, como exemplifica a Linha Verde. A

---

(24) Na dissertação de mestrado (BORGES 2009), ficou evidente a falta de informações sobre o sistema de transporte coletivo de Curitiba, pois não existiam no sítio da Prefeitura, Planos e Diagnósticos disponíveis, inclusive no Plano Municipal de Mobilidade e Transporte Integrado (Planmob), dados básicos como: i) histórico da quantidade de passageiros, detalhamento das despesas, projetos e atividades.

(25) Oliveira (2000, p.149) mostra como a Setransp realiza seus interesses através do poder público.

(26) Borges (2008, p. 10) analisa o ciclo político da evolução da tarifa, despesa pública e períodos eleitorais.

recente expansão dos recursos federais, destinados à produção e consumo de moradia e infraestrutura para a qualificação de ocupações já existentes, interessa aos diversos interesses capitalistas, na esteira de produção da cidade. As distintas frações de capital, como da renda fundiária (especuladores imobiliários) e mercantil (serviços de transporte), são beneficiadas em geral, a pesar do recente destaque do capital produtivo da construção beneficiado tanto pela expansão da demanda de obras públicas como civis.

O estudo das despesas das licitações públicas de 2007, segundo o Diário Oficial do município de Curitiba, relativos às obras e serviços, chegou ao montante de mais de 540 Milhões, formado por 740 contratos com 193 diferentes empresas contratadas. Estes contratos foram realizados, com destaque para o celebrado junto ao Instituto Curitiba de Informática (ICI) no valor de mais de R\$ 189 Milhões. O restante relacionado a obras e serviços, cerca de R\$ 350 Milhões, para construção, manutenção e serviços de engenharia, realizados por empresas habilitadas pelo CREA-PR, foram divididos em dois grupos, um de empresas de maior porte, com 2/3 dos recursos (R\$ 240 Milhões) e outro de pequeno porte, com 1/3 dos recursos (R\$ 110 Milhões).

O grupo das empreiteiras de grande porte constitui-se por mais de 20 empresas e consórcios, com contratos no valor total de mais de R\$ 2,5 Milhões no ano de 2007, e Capital Social de mais de R\$ 400 Mil. Olhando mais detidamente para este grupo de empresas, vê-se que existem associações (para consórcio) entre construtoras regionais, como a associação da J. Malucelli com a Marc, nacional-local como da Camargo Correa com a Empo, e nacional da Camargo Correa como empresa líder (holding) da Cavo. Estas poucas empresas consorciadas representam a elite das obras públicas de Curitiba, que têm em comum o capital social, na escala dos Milhões (CREA - PR – Consulta Pública de Empresas), além de sua participação na Associação Paranaense dos Empresários de Obras Públicas (Apeop), uma discreta instituição que representa os interesses hegemônicos no mercado de obras públicas.

O mercado da construção de obras públicas realizadas por empresas credenciadas pelo CREA-PR, para construção e serviços de engenharia, pode ser considerado concentrado para a cifra constatada em 2007 de R\$ 350 Milhões, na qual 68,4% dos recursos foram contratados por pouco mais de 20 empresas. Enquanto mais de 170 empresas disputaram o mercado de obras de menor porte com contratos no valor de 110 Milhões. Além dos R\$ 166 Milhões da política

federal e municipal de habitação por arrendamento residencial (PAR) realizado em sua grande parte, por 10 empreiteiras com provável poder de mercado, em mais um segmento concentrado de mercado.

A competitividade das empresas, como mostrado na Tabela 3, aumenta conforme o capital social, capacidade técnica (representada por acervo técnico, da empresa e dos profissionais que a servem) e a influência política, que explicam a capacidade de certas empresas conseguirem um valor médio maior de contratos, em relação ao seu capital social. A influência política está fortemente associada às instituições, como Apeop que representa os contratos milionários da elite das construtoras, e do Sinduscon que representa um conjunto maior de empresas contratadas pela maior parte dos editais públicos da prefeitura de Curitiba.

Tabela 3

Estudo das Publicações no Diário Oficial do Município de Curitiba, referente à Contratação de Empresas para Construção de Obras, Serviços e Manutenções, considerando o Número de Contratos, Valor Médio (R\$) e Total (R\$ Milhões), Percentual do Total Licitado, a filiação Sindical e o Capital Social em 2007

Empresa contratada	Número	Valor Médio	Valor Total	%	Sindicato	Capital Social
Consórcio Camargo Correa/Empo	1	69.825.188,04	69,83	19,88	Apeop	1.829.900.153,00
Empo E. C. De s. E C. C. Ltda	20	1.501.294,96	30,03	8,55	Apeop	8.100.000,00
Consórcio J. Malucelli – marc	4	6.673.905,34	26,70	7,60	Apeop	120.000.000,00
Redram C. de O. Ltda	2	10.740.353,87	21,48	6,11	Apeop	14.500.000,00
C. E I. Squadro Ltda	2	7.456.513,61	14,91	4,24		12.000.000,00
Viaplan Engenharia Ltda	24	521.886,03	12,53	3,57	Apeop	7.850.000,00
EGC Construtora de Obras Ltda	2	5.141.655,62	10,28	2,93		15.000.000,00
Plan-Hab Planejamento Habitacional	9	710.704,74	6,40	1,82		1.402.000,00
SAU - Saneamento Ambiental Urbano	3	1.890.191,21	5,67	1,61		-
Deck Construtora de Obras Ltda	14	380.153,14	5,32	1,51	Sinduscon	400.000,00
Paviservice Construção Civil Ltda	32	148.467,45	4,75	1,35		6.000.000,00
Construtora Lego Ltda	9	451.859,13	4,07	1,16		950.000,00
Cazamusa Construção Civil Ltda	11	366.775,56	4,03	1,15		1.000.000,00
Ajardini Paisagismo Ltda	24	161.264,95	3,87	1,10		450.000,00
Laine Manutenção de Áreas Verdes	1	3.445.894,08	3,45	0,98		2.000.000,00
Cavo Serviços e Meio Ambiente S. A.	3	1.052.017,83	3,16	0,90		134.315.495,78
Enju Construção Cívica Ltda	3	990.036,61	2,97	0,85		-
Projeto Urbano e. I. Ltda	1	2.877.984,87	2,88	0,82		-
Rochconsult E. e E. I. Ltda	13	212.255,88	2,76	0,79	Sinduscon	705.000,00
Ott C. e I.	1	2.735.809,54	2,74	0,78	Sinduscon	641.516,00
Baucon E. e C. Ltda	1	2.598.413,56	2,60	0,74	Sinduscon	458.000,00
21 empresas	180	-	240,40	68,4	-	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba. Secretaria Municipal de Governo. *Diário Oficial do Município*.

As informações dos membros e das respectivas empresas filiadas à Apeop foram conseguidas não na página da associação na internet, mas nas referentes à operação de investigação criminal, chamada “Grande Empreitada”, realizada pela Polícia Civil, por determinação do governador Requião, a partir do envio ao Ministério Público Estadual de procedimentos licitatórios com claras evidências de manipulação (Paraná-online, 2005). Em outra reportagem, noticiava-se a posse da nova diretoria, pessoas e empresas, em 2006, no sítio da Associação Nacional de Estradas de Rodagem.

O Sindicato das Indústrias da Construção (Sinduscon) representa um universo bem maior de filiados, divulgados em seu sítio, com interesses bem mais modestos de empresas de menor capital social (inferior a R\$ 1 Milhão), como se pode constatar no sítio do CREA-PR, embora algumas delas tenham conseguido representativos valores de contratos com a prefeitura (Tabela 3 e 4). As empresas deste sindicato que obtiveram um maior valor total de contratos, o fizeram pelo grande número de contratos, a pesar de que, algumas empresas tenham conseguido seu contrato milionário do ano, mesmo que com o modesto capital social.

No entanto, as informações da Caixa Econômica Federal, referente às operações de Crédito realizadas pelo PAR, mostram que entre as empresas proponentes de projetos, para produção de moradia popular e valor dos contratos assinados, com maiores volumes e valor de contratos, assumidos junto à Caixa, são pertencentes na sua maioria ao Sinduscon, que representa então o interesse de ao menos R\$ 166 milhões realizados pela política habitacional do Município entre 2001 e 2008. Mais do que isso, os incentivos institucionais, financeiros e políticos, possibilitam a produção de moradia com parâmetros urbanísticos, tamanho do terreno e infraestrutura mínima para a regularização do produto junto à Cohab-CT, passando a ser contabilizado por esta Companhia, como produção pública de moradia. Explica-se, então, como se processa a alteração do padrão do serviço habitacional de lotes para a construção de apartamentos.

Tabela 4  
Empresas Contratantes de Operações de Crédito, junto à Caixa, para o Arrendamento Residencial pelo PAR, em Curitiba, entre 2001 e 2008

Construtoras	Total do Período	%	Sindicato
Enjiu	32.955.640,00	19,8	-
Coenge	24.652.635,00	14,8	-
Habitel E. e C. Ltda	22.668.089,00	13,6	Sinduscon
FMM E. Ltda	19.915.423,00	12,0	Sinduscon
Citta C. e E. Ltda	15.300.000,00	9,2	Sinduscon
Cobec	12.908.000,00	7,8	-
Andrade Ribeiro	8.432.000,00	5,1	-
Bauru C. Ltda	7.650.000,00	4,6	Sinduscon
Concreto	7.248.000,00	4,4	-
Braenge T. de E. Ltda	6.120.000,00	3,7	Sinduscon
Doria C. C. Ltda	2.720.000,00	1,6	Sinduscon
AM 5 C. LTDA	1.904.000,00	1,1	Sinduscon
Baucon E. e C. Ltda	1.904.000,00	1,1	Sinduscon
Cima E. e E. Ltda	1.759.464,00	1,1	Sinduscon
Total	166.137.251,00	100	-

Fonte: Caixa Econômica Federal, Municípios, Controle de Obras em 2009.

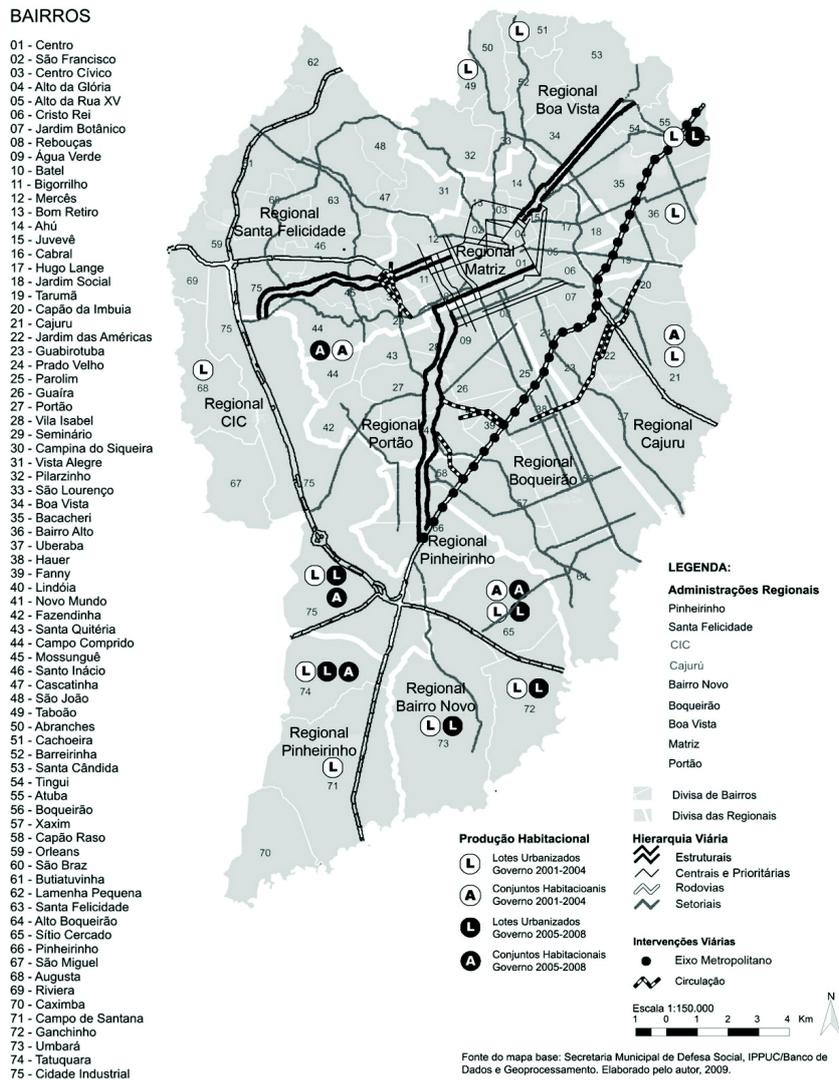
O Mapa 1<sup>27</sup> mostra as áreas das Regionais de Administração Pública de Curitiba e Investimentos Públicos em Obras Viárias e Habitação de Interesse Social analisados. A sua importância está no retrato de dois momentos: o primeiro da estrutura viária pré-existente, destacada pela concentração da malha viária em torno do centro, espalhada pelas linhas viárias estruturais, de ônibus expresso, e vias setoriais, que sustentam tanto a circulação de ônibus como de carros; o segundo momento é a da expansão das vias rápidas com o programa circulação, e a reurbanização da BR-116, chamada agora de Linha Verde. Destaca-se, em relação à malha viária, tanto a pré-existente como a expandida, a pouca conexão das melhores condições de transporte coletivo com a política habitacional, tanto de lotes como habitação, dos governos Taniguchi e Richa.

Através da realização dos investimentos públicos, tal como mostrado no Mapa 1 no que diz respeito aos gastos em produção habitacional (Lotes e Conjuntos Habitacionais) e intervenção viária (Eixo Metropolitano (linha Verde) e Circulação), sem uma efetiva política fundiária, de uso e ocupação do solo, os territórios são destinados pelo mercado imobiliário às específicas classes sociais, que acessam distintas qualidades de serviços urbanos. Como o transporte coletivo, expresso, “ligeirinho”, alimentador ou convencional, que determinam o tempo de viagem, número de conexões ou tipo hierárquico de transporte, e segundo vias centrais, estruturais, setoriais e coletoras, constituindo a distância relativa, em

(27) O Mapa 1 foi construído com informações do Plano Municipal de Habitação (PHHIS), elaborado pelo IPPUC e Cohab-CT, além de dados da SMOP e Cohab-CT sobre os investimentos públicos.

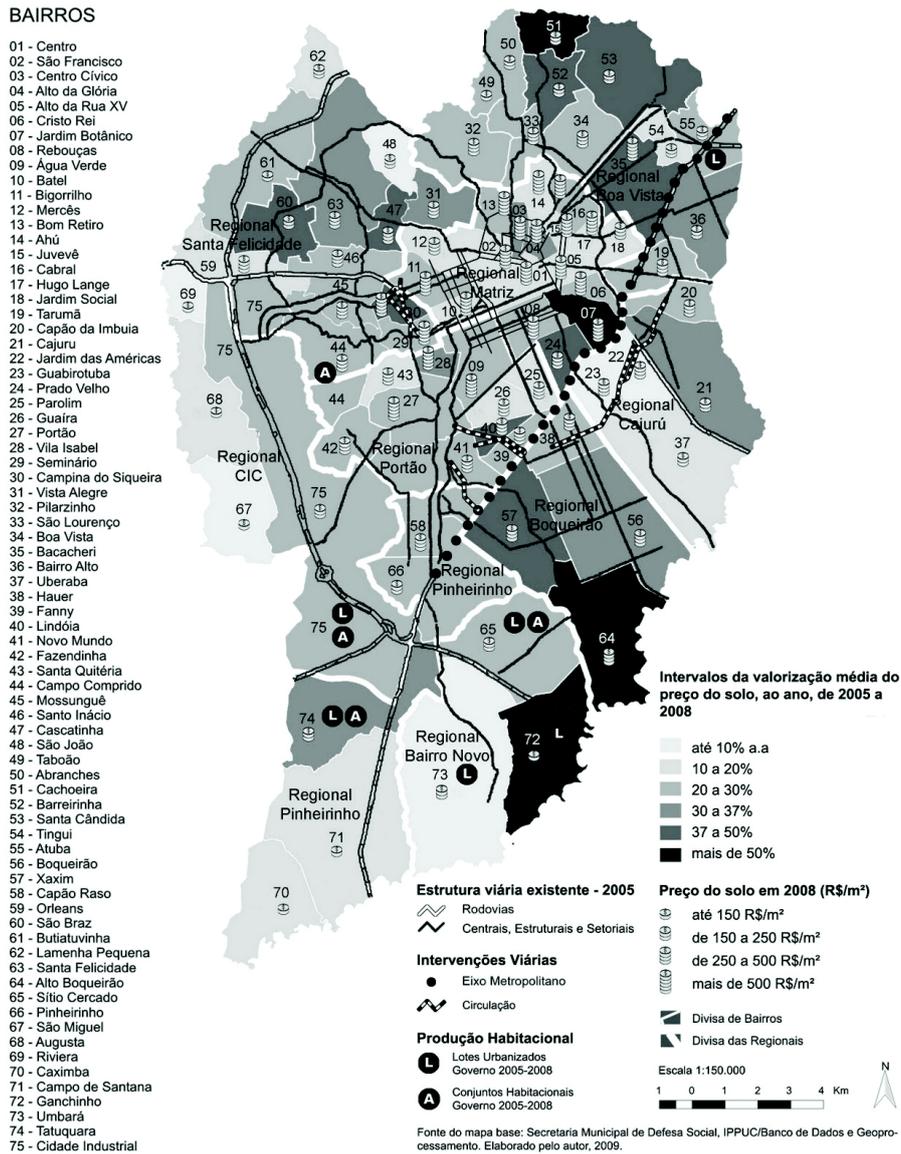
função do tempo de transporte da moradia aos serviços mais elaborados, trabalho e estudo na cidade.

Mapa 1  
Áreas das Regionais de Administração Pública de Curitiba  
e Investimentos Públicos em Obras Viárias e Habitação de Interesse Social



Fonte: PHHIS (2008). Elaboração de Ferrara e Borges (Borges, 2009).

Mapa 2  
 Valor do solo em Curitiba em 2008 e a Valorização, entre 2005 a 2008,  
 considerando a Infraestrutura Existente, Intervenções Viárias e Habitacionais



Fonte: PHHIS (2008), Secovi-Inespar (2008). Elaboração de L. Ferrara (Borges, 2009).

O Mapa 2 foi construído a partir do conteúdo do Mapa 1, inserindo as informações da valorização do solo disponibilizado pelo Inespar<sup>28</sup>, no período simultâneo aos investimentos públicos analisados. Ele mostra duas dimensões de valorização: primeiro a da valorização no período compreendido entre 2005-2008; e, segundo, do valor do M<sup>2</sup> do solo no final do período (2008). Com essas dimensões contata-se que há tanto a concentração de valor na periferia do município como a re-concentração de valor no centro, próximo à Regional Administrativa Matriz.

A aparente falta de relação entre as políticas públicas urbanas de investimentos em produção habitacional e intervenção viária de comunicação rápida, que o Mapa 1 poderia suscitar, é bastante coerente a estratégia capitalista de concentração da população de alta renda próxima às principais vias, enquanto a política habitacional promovida pelo poder público municipal, além das ocupações mais populares, com o efeito da valorização das terras, como mostra o Mapa 2<sup>29</sup>, são impelidos a se distanciar destas novas infraestruturas, em direção a periferia da metrópole. O Secovi e Ademi, sindicatos dos proprietários imobiliários, têm conseguido garantir a realização de seus interesses no atual projeto político da capital, que com grandes obras públicas, têm provocado importantes estímulos ao incremento da especulação dos preços no patrimônio imobiliário da metrópole.

A expansão da estrutura viária e da habitação de interesse social, desprovida de uma política que considerasse e desestimulasse a promoção da renda fundiária, com o conseqüente incremento dos preços imobiliário, serve ao claro propósito de seleção da população de mais alta renda para a moradia na região de melhor infraestrutura pública e social. A política habitacional faz “alguma política”, já que produz moradias, mesmo que alguém da necessidade apontada pelo déficit habitacional, essencialmente localizada na periferia, vizinha ao processo mais precário de ocupação do solo mais barato, por parte da população que não é atendida pela política pública. Mas que justificam a

---

(28) O Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (Inespar), entidade do Secovi-PR, foi criado em 2001, segundo o sítio: <http://www.secovipr.com.br>.

(29) O Mapa 2 referente à valorização imobiliária das terras, foi elaborado a partir das informações dos mapas oficiais do planejamento urbano do IPPUC e dos valores realizados e certificados em cartórios, segundo registro do Secovi, produzido pelo Inespar – Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial.

posterior intervenção do Estado para a expansão da infraestrutura até a ocupação que muitas vezes tornou-se ilegal, irregular e inadequada em partes da cidade, enquanto os terrenos disponíveis, com infraestrutura adequada, são conservados<sup>30</sup> para a valorização patrimonial privada nas redondezas do centro (Regional Matriz – Mapa 2).

Este movimento de concentração da política viária, em um centro valorizado, e de desconcentração da política habitacional em direção a valorização das áreas mais distantes, serve aos interesses dos proprietários de imóveis, empreiteiras de obras públicas e aos prestadores do serviço de transporte coletivo. Mas que acarreta um prejuízo (mudo) para a coletividade de munícipes e co-cidadãos que de maneira geral gastam mais para morar, seja em casa própria, alugada, regulares e irregulares, perdem mais tempo para se transportar, seja de ônibus ou de carro, tem mais dificuldade de acessar serviços públicos e sociais da cidade.

A análise da realização da despesa pública do município de Curitiba revela como as políticas e instituições públicas relacionam-se com o mercado privado de serviços e obras públicas, para a produção patrimonialista da metrópole. A partir desta estrutura de produção urbana, e por conta dos interesses ligados à especulação imobiliária, a convergência política é construída pela concentração dos serviços públicos de maior qualidade, pelas pessoas de melhores condições sociais, em termos de renda. Enquanto a divergência dá-se pelo outro extremo, de pessoas com piores condições de renda, que têm acesso aos piores serviços e infraestruturas públicas. Mesmo com a disparidade verificada ao longo da cidade, pela segregação social de classes sociais e de cidadãos, tem se sustentado o projeto de domínio político territorial da elite Curitibana que em alguns anos completará 5 décadas.

A convergência econômica dos empresários é construída pelo embate de diversos projetos, condições de concorrência e de influência, atualmente orientados ao princípio de grandes obras do atual prefeito Roberto Richa, com a construção da cidade conectada por vias rápidas em torno do centro, com maior ênfase no transporte particular, em detrimento do transporte coletivo, e habitação

---

(30) Os dados do PHHIS mostram que existe área disponível para a habitação de interesse social na parte central da cidade, suficiente para suprir o déficit habitacional de Curitiba, sem expulsar a população para áreas pobres da RMC. Essa discussão pode ser encontrada com detalhes em (Borges, 2009, p. 98-112).

para a população que pode pagar pelo acesso formal à moradia ou por meio do subsídio público. A divergência dá-se na distribuição das fatias dos recursos fiscais e financeiros, em que entidades como a Apeop, Sinduscon, Setransp, Ademi e Secovi, operam para a defesa e gestão institucional dos interesses privados de seus representados.

### **Consideração final**

A estrutura da política urbana montada há décadas, forma-se por algumas instituições públicas relevantes, como IPPUC, SMOP, URBS e Cohab, de acordo com interesses particulares de algumas dezenas de construtoras, afiliadas à Apeop e Sinduscon, uma dezena de empresas de transporte público, sindicalizadas à Setransp, e muitos proprietários de terras, imóveis construídos e agentes imobiliários, representados pelo Secovi e Ademi. Em último plano, do ponto de vista da política urbana, está a população que tem maior dificuldade de exercer sua cidadania, no acesso às plenas condições das infraestruturas e serviços públicos.

A partir do princípio do prefeito Richa, o planejamento urbano de Curitiba, tem sido mais programática pela ação do IPPUC, em seus planos Diretor e Setoriais da Política Urbana, em especial de Habitação e de Mobilidade, enquanto a política urbana tem sido concretizada pela SMOP e URBS que realizam a expansão viária, a Cohab que assessora a construção civil para a realização de alguma política habitacional. Assim, contempla-se o interesse da construção, em grandes obras nas partes centrais estruturadas, que são apropriadas pelo ramo de edificações de moradia, comércio e serviços de maior padrão de consumo, potencializando a massa da renda fundiária e das empresas de transporte coletivo, que ganham com integração da periferia pelo substancial aumento do gasto público federal em novas habitações e infraestrutura de antigas ocupações (Sub-normais).

A novidade da política urbana de Curitiba, não é nada estrutural ou política, pois se trata de uma nova nuance da organização capitalista, que beneficia algumas frações do capital, em especial da construção, sustentada pela força do gasto próprio municipal, federal e do crédito da economia nacional para a produção e consumo de produtos construídos. Na falta de uma política fundiária, para o adensamento populacional na área em que se expande infraestrutura e na

que possui estrutura adequada, a continuidade da retenção de terras (enquanto ativos imobiliários) interessa a todos os capitalistas, mas impede a resolução do déficit habitacional e da mobilidade urbana.

Os projetos de grandes obras têm sido hegemônicos por conta da garantia dos restritos interesses associados, seja pela legitimação do projeto político de grupos de mandatários, seja da acumulação capitalista da construção das obras e serviços públicos, além da especulação imobiliária, sob a concentração econômica e centralização política de instituições privadas. Essa ação conjunta produz uma infraestrutura pública e social mais cara, incompleta e excludente a uma parte da cidade.

A especificidade do projeto político da política urbana de Curitiba, com relação ao movimento de especulação imobiliária e centralização capitalista das decisões de produção, está na sua capacidade de convencimento e legitimidade junto à população. Pois mesmo com a expansão do déficit de habitação, de infraestrutura social e da precarização da mobilidade pelo município, principalmente para as classes de menor renda, os representantes do discurso da “cidade modelo”, têm se eleito a prefeito e muitas vezes a governador, como Jaime Lerner e mais recentemente, Beto Richa. Enquanto a política federal estimula a expansão da cidade, em sua região metropolitana, sem resolver os conflitos de moradia, mobilidade e acesso aos serviços sociais.

#### **Referências bibliográficas**

ALBUQUERQUE, Aline. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. Dissertação (mestrado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2007.

BEGA, Maria Tarcisa. A Região Metropolitana de Curitiba e as mobilizações populares: análise de algumas experiências recentes. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, IPARDES, maio/ago. 1999.

BORGES, Luís Maurício Martins Borges. O ciclo político do serviço público de transporte coletivo em Curitiba. *RMC em Debate*, SENGE - PR, Curitiba, 2008.

BORGES, Luís Maurício Martins. *Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à Luz do Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, SP, 2009.

CAMARGOS, R. C. M. *Estado e empreiteiras no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 1993.

CANO, W. Dinâmica da economia urbana de São Paulo: uma proposta de investigação. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, jan./mar. 1985.

\_\_\_\_\_. Subsídios para a reformulação das políticas de descentralização industrial e de urbanização no Estado de São Paulo. In: CANO, W (Coord.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: F. Seade, 1988. v. 1, n. 1.

\_\_\_\_\_. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

FUNARI, Armando Palermo. *Desconcentração política regional no Brasil: análise do Paraná – 1970- 2005*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2008.

IPARDES. *Indicadores Intrametropolitanos, diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IparDES, 2005.

MARICATO, Ermínia. *Indústria da construção e política habitacional*. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 1984.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps. “*Linha Verde*” - A urbanização da BR 116/476 no trecho da cidade de Curitiba. No prelo.

MOURA, Rosa. *Arranjos urbanos-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese (Doutorado, Pós-graduação em Geografia)–UFPR, Curitiba, 2009.

\_\_\_\_\_; KLEINKE, Maria. Espacialidades de concentração na Rede Urbana da Região Sul. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba: IPARDES, n. 95, jan./abr. 1999.

NEVES, Lafaiete Santos. Concessão e permissão: transformações no modelo de delegação do transporte coletivo de Curitiba e seus impactos financeiros. *RMC em Debate*, SENGE-PR, Curitiba, 2008.

NOJIMA, Daniel; MOURA, Rosa; SILVA, Sandra. *Dinâmica recente da economia e transformações na configuração Espacial da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IparDES, 2004.

PHHIS. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal, IPPUC e Cohab-CT, 2008.

Luis Mauricio Martins Borges

PLANMOB. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*. Curitiba: Prefeitura Municipal, IPPUC e Cohab-CT, 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2000.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In. *A CIDADE do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.