

# Ensaaios FEE

Volume 36 - Número 1 - 2015

ISSN 0101-1723

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Crescimento e crise na Argentina, nos séculos XIX e XX: análise do período Frondizi

Vinícius Dias Fantinel e Maria Heloisa Lenz

Choques estruturais e teoria fiscal do nível de preços no Brasil: uma análise empírica para o período pós-metas de inflação

Andreza Aparecida Palma e Fabio Althaus

Demanda de mão de obra: emprego, desemprego e produtividade do trabalho na China

Mario Henrique Ogasavara, Gilmar Masiero e Paula Cristina Nabuco

Trajatória do emprego público no Brasil desde o início do século XX

Fernando Augusto Mansor de Mattos

O mercado de trabalho dos jovens na Região Metropolitana de Porto Alegre durante o Governo Lula (2003-10)

Anderson Bonetto Carraro, Angélica Massuquetti e Tiago Wickstrom Alves

Análise dos determinantes da produção agropecuária do Rio Grande do Sul

Nilson Luiz Costa, Antônio Cordeiro de Santana e Carlos André Corrêa de Mattos

Análise econômica da agricultura gaúcha a partir dos períodos 1975, 1995-96 e 2006: uma abordagem de dados em painel

Augusto Mussi Alvim e Valter José Stulp

Cadeia produtiva apícola do Paraná: características produtivas e relações transacionais

Sílvio Antônio Ferraz Cário, Laércio Barbosa Pereira, José Paulo de Souza, Cleiciele Albuquerque Augusto e Flávio José Simioni

Los avatares del Mercosur en la crisis internacional

Andres Musacchio

As alternativas do homem moderno em suas relações sociais: o olhar da economia política clássica, de Marx e de Weber

Wolney Roberto Carvalho

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA**  
Siegfried Emanuel Heuser

# Ensaaios FEE

**Ensaaios FEE** é uma publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser que tem por objetivo a divulgação de trabalhos, ensaios e artigos de caráter técnico-científico da área de economia e demais ciências sociais.

## **CONSELHO EDITORIAL**

Bruno Breyer Caldas - FEE  
Martinho Roberto Lazzari - FEE  
Achyles Barcelos da Costa - UFRGS  
Andreas Novy - Universidade de Viena, Áustria  
Elmar Altvater - Free University of Berlin, Alemanha  
François Chesnais - Université de Paris-XIII, França  
Gabriel Alejandro Mendoza Pichardo - Universidad Nacional Autónoma de México, México  
José Vicente Tavares dos Santos - UFRGS  
Luis Bértola - Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Luiz Carlos Bresser-Pereira - Centro de Economia Política  
Pierre Salama - Université de Paris XIII, França

## **CONSELHO DE REDAÇÃO**

Bruno Breyer Caldas - FEE  
Fernando Maccari Lara - FEE  
Guilherme Stein - FEE  
Jaime Carrion Fialkow - FEE  
Marcos Vinicio Wink Junior - FEE  
Rodrigo Daniel Feix - FEE  
Rodrigo Morem da Costa - FEE

## **EDITOR**

Bruno Breyer Caldas

## **SECRETÁRIA EXECUTIVA**

Líliá Pereira Sá

Trimestral

<b>Ensaaios FEE</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>v. 36</b>	<b>n. 1</b>	<b>p. 001-276</b>	<b>2015</b>
---------------------	---------------------	--------------	-------------	-------------------	-------------



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser**

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: André F. Nunes de Nunes, Angelino Gomes Soares Neto, André Luis Vieira Campos, Fernando Ferrari Filho, Ricardo Franzói, Carlos Augusto Schlabitz

CONSELHO CURADOR: Luciano Feltrin, Olavo Cesar Dias Monteiro e Gérson Pérciles Tavares Doyll  
DIRETORIA

**PRESIDENTE:** IGOR ALEXANDRE CLEMENTE DE MORAIS

**DIRETOR TÉCNICO:** MARTINHO ROBERTO LAZZARI

**DIRETOR ADMINISTRATIVO:** NORA ANGELA GUNDLACH KRAEMER

**CENTROS**

**ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS:** Renato Antonio Dal Maso

**PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO:** Rafael Bassegio Caumo

**INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS:** Juarez Meneghetti

**INFORMÁTICA:** Valter Helmuth Goldberg Junior

**INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO:** Tânia Leopoldina P. Angst

**RECURSOS:** Maria Aparecida R. Forni

**Ensaaios FEE** está indexada em:

Ulrich's International Periodicals Directory

Índice Brasileiro de Bibliografia de Economia (IBBE)

Journal of Economic Literature (JEL)

ProQuest LLC

Ensaaios FEE / Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – V. 1, n. 1 (1980)- . . – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1980- . .  
v. : il.

Trimestral: 2015-. Semestral: 1980-2014.

Do v. 17 ao v. 22, deixa de ter paginação continuada.

Índices: v. 1 (1980) – 9 (1988) em v. 9, n. 2;

v. 10 (1989) – 11 (1990) em v. 11, n. 2;

v. 12 (1991) – 15 (1994) em v. 16, n. 2.

ISSN 0101-1723

1. Economia – periódico. 2. Estatística – periódico. I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

CDU 33(05)

© 2015 FEE

É permitida a reprodução dos artigos publicados pela revista, desde que citada a fonte. São proibidas as reproduções para fins comerciais, a menos que haja permissão, por escrito, da FEE.

As opiniões emitidas nesta revista são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Revisão e editoração: Breno Camargo Serafini, Elen Jane Medeiros Azambuja, Mateus da Rosa Pereira, Susana Kerschner (coordenadora), Tatiana Zismann e Valesca Casa Nova Nonnig.

Composição, diagramação e arte final: Graziela Brandini de Castro.

Revisão bibliográfica: João Vitor Ditter Wallauer.

Capa: Israel Cefrin e Josué Sperb.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Revista **Ensaaios FEE** - Secretaria

Rua Duque de Caxias, 1691 — Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

Fone: (51) 3216-9132 Fax: (51) 3216-9134 E-mail: revistas@fee.tche.br

Site: www.fee.rs.gov.br

# Sumário

Crescimento e crise na Argentina, nos séculos XIX e XX: análise do período Frondizi — <b>Vinicius Dias Fantinel e Maria Heloisa Lenz</b> .....	7
Choques estruturais e teoria fiscal do nível de preços no Brasil: uma análise empírica para o período pós-metas de inflação — <b>Andreza Aparecida Palma e Fabio Althaus</b> .....	33
Demanda de mão de obra: emprego, desemprego e produtividade do trabalho na China — <b>Mario Henrique Ogasavara, Gilmar Masiero e Paula Cristina Nabuco</b> .....	59
Trajectoria do emprego público no Brasil desde o início do século XX — <b>Fernando Augusto Mansor de Mattos</b> .....	91
O mercado de trabalho dos jovens na Região Metropolitana de Porto Alegre durante o Governo Lula (2003-10) — <b>Anderson Bonetto Carraro, Angélica Massuquetti e Tiago Wickstrom Alves</b> .....	123
Análise dos determinantes da produção agropecuária do Rio Grande do Sul — <b>Nilson Luiz Costa, Antônio Cordeiro de Santana e Carlos André Corrêa de Mattos</b> .....	159
Análise econômica da agricultura gaúcha a partir dos períodos 1975, 1995-96 e 2006: uma abordagem de dados em painel — <b>Augusto Mussi Alvim e Valter José Stulp</b> .....	179
Cadeia produtiva apícola do Paraná: características produtivas e relações transacionais — <b>Silvio Antônio Ferraz Cário, Laércio Barbosa Pereira, José Paulo de Souza, Cleiclele Albuquerque Augusto e Flávio José Simioni</b> .....	205
Los avatares del Mercosur en la crisis internacional — <b>Andres Musacchio</b> .....	225
As alternativas do homem moderno em suas relações sociais: o olhar da economia política clássica, de Marx e de Weber — <b>Wolney Roberto Carvalho</b> .....	253



# Table of Contents

Growth and crisis in Argentina in the 19th and 20th centuries: analysis of the Frondizi years — <b>Vinicius Dias Fantinel</b> and <b>Maria Heloisa Lenz</b> ...	7
Structural shocks and fiscal theory of price level in Brazil: an empirical analysis for the post-inflation targeting period — <b>Andreza Aparecida Palma</b> and <b>Fabio Althaus</b> .....	33
Labor demand: employment, unemployment and labor productivity in China — <b>Mario Henrique Ogasavara</b> , <b>Gilmar Masiero</b> and <b>Paula Cristina Nabuco</b> .....	59
The trajectory of public employment in Brazil since the beginning of the 20th century — <b>Fernando Augusto Mansor de Mattos</b> .....	91
The labor market for young people in the Metropolitan Area of Porto Alegre during President Lula's Government (2003-10) — <b>Anderson Bonetto Carraro</b> , <b>Angélica Massuquetti</b> and <b>Tiago Wickstrom Alves</b> .....	123
The agricultural production in Rio Grande do Sul: an econometric analysis — <b>Nilson Luiz Costa</b> , <b>Antônio Cordeiro de Santana</b> and <b>Carlos André Corrêa de Mattos</b> .....	159
Economic analysis of Rio Grande do Sul agriculture, in 1975, 1995-96 and 2006: a panel data approach — <b>Augusto Mussi Alvim</b> and <b>Valter José Stulp</b> .....	179
Apicultural production chain in the state of Parana: productive characteristics and transactional relations — <b>Silvio Antônio Ferraz Cário</b> , <b>Laércio Barbosa Pereira</b> , <b>José Paulo de Souza</b> , <b>Cleiclete Albuquerque Augusto</b> and <b>Flávio José Simioni</b> .....	205
The avatars of the Mercosur in the international crisis — <b>Andres Musacchio</b> .....	225
The modern man alternatives in social relations: the classical political economy view by Marx and Weber — <b>Wolney Roberto Carvalho</b> .....	253



# Crescimento e crise na Argentina, nos séculos XIX e XX: análise do período Frondizi\*

Vinícius Dias Fantinel\*\*

Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística e Doutorando em Economia Aplicada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maria Heloisa Lenz\*\*\*

## Resumo

*O presente trabalho analisa as principais políticas econômicas e sociais implementadas na Argentina no período compreendido entre o final do século XIX, quando o País experimentou o início de seu intenso crescimento, até o século XX, o qual foi marcado por diversas instabilidades políticas e econômicas, causando o fim do período de crescimento acelerado, que acabou culminando com a chegada ao poder de Perón e Frondizi. O trabalho está dividido em três partes. Na primeira parte, são examinadas as características do período de crescimento iniciado no século XIX, a Belle Époque. Na segunda parte, dedicada ao século XX, são examinadas as principais características do mesmo, com destaque para o governo peronista. Na terceira parte, é analisado o período do governo de Frondizi, com ênfase na sua política industrializante, evidenciando o caráter do desenvolvimentismo econômico proposto pelo Presidente.*

## Palavras-chave

**Argentina; Frondizi; crises econômicas.**

---

\* Artigo recebido em jan. 2014 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: [vinicius@fee.tche.br](mailto:vinicius@fee.tche.br)

\*\*\* E-mail: [heloisalenz@ufrgs.br](mailto:heloisalenz@ufrgs.br)



## ***Abstract***

*This paper analyzes the main economic and social policies implemented in Argentina during the period between the late nineteenth century, when the country experienced the beginning of its intense growth, until the twentieth century, which was marked by several political and economic instabilities, causing the end of the period of accelerated growth, which culminated in the coming to power of Perón and Frondizi. This study is divided into three parts. The first part examines the characteristics of the growth period started in the nineteenth century, the Belle Époque. The second one is devoted to the twentieth century and examines its main features, especially Perón's administration. The third one analyzes Frondizi's presidency, focusing on its industrialization policy, emphasizing the character of the president's proposed economic developmentalism.*

## ***Keywords***

***Argentina; Frondizi; economic crises.***

**Classificação JEL: N16, N46.**

## **Introdução**

O objetivo principal deste trabalho é analisar três períodos da história econômica argentina: o final do século XIX; o século XX, com as turbulências do governo peronista; e o governo de Frondizi, enfatizando este último. O governo de Frondizi, que governou o País entre 1958 e 1962, é um período pouco estudado na história argentina. A Argentina é principalmente lembrada em dois momentos: pelo seu período de intenso crescimento iniciado no final do século XIX, a Belle Époque, e também no século XX, pelas turbulências do período peronista. Entretanto o período de Frondizi, que sucedeu a todos esses acontecimentos, ficou obscurecido indevidamente, pois o seu caráter desenvolvimentista trouxe características inéditas para o seu governo.

O crescimento iniciado no final do século XIX, o qual foi alavancado com a abertura de novas terras, a imigração europeia e as exportações de produtos agrícolas, foi levado à exaustão até os anos 30, sendo sucedido pelo governo de Perón, que governou a Argentina no período 1946-55. Pe-

rón trouxe uma mudança radical na condução da economia, não só no tratamento das questões sociais e econômicas, mas principalmente nas novas relações com as classes populares. Com a queda de Perón por um golpe militar, ocorreu um período conturbado politicamente, quando foi instalado um governo provisório. Foi nessa sequência que Frondizi assumiu o governo nacional.

O período de adoção do modelo primário-exportador iniciou-se por volta de 1860-70 e terminou, para a maior parte dos autores, no ano de 1930. Esse término foi determinado principalmente pela Grande Depressão de 1929, que assolou os países capitalistas desenvolvidos. O auge desse período de intenso crescimento econômico argentino iniciou-se nos anos 80 do século XIX e foi até momentos antes do início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, momento em que houve uma queda no crescimento determinado por questões internacionais, já que nesse modelo havia profunda dependência argentina do mercado externo. Nesse período, o crescimento econômico argentino foi impulsionado pelo aumento de suas exportações, que tinham como principal destino a Inglaterra.

A partir de 1930, a Argentina teve de buscar um novo rumo para a sua economia. A Grande Depressão de 1929 havia gerado uma crise econômica global, que fez com que houvesse diminuição do comércio mundial. Essa situação foi agravada com a Segunda Guerra Mundial, que conteve mais ainda as transações comerciais. A indústria desenvolveu-se nesse momento, principalmente voltada ao mercado interno.

Juan Perón assumiu o comando da Casa Rosada, Presidência da Argentina, no período de 1946 a 1955. No momento em que Perón assumiu a Presidência, foi iniciado na Argentina um fenômeno político característico da América Latina do pós-guerra: um governo forte, cuja liderança detinha o apoio popular e era adepto do discurso e da prática nacionalistas. A política econômica do Presidente era fortemente caracterizada por uma grande participação do Estado na condução e na regulamentação da economia, monopolizando o comércio exterior e nacionalizando vários setores da economia.

Estava presente na Argentina, sob o comando de Perón, um fenômeno chamado por alguns de “populismo”, que localmente passou a ser chamado de **Peronismo**. Perón incentivou a ampliação dos direitos trabalhistas e a organização dos movimentos sindicais argentinos. A sua perspectiva política coadunava tanto elementos de caráter populista quanto mecanismos de centralização do poder.

Já Frondizi, que assumiu o poder em 1958, possuía um discurso mais moderno, com referências claras aos problemas estruturais do País, e trazia uma proposta nova, na qual ressaltava a importância do desenvolvimento

das forças produtivas e o papel que os empresários deveriam cumprir. Durante o seu governo, foram efetuados diversos investimentos na indústria, objetivando retirar a Argentina da situação de estagnação econômica em que se encontrava no fim da década de 50. O Presidente buscava as novas bases para a consolidação da modernização argentina. Sua política econômica planejava promover a desnacionalização da economia com o incentivo aos investimentos de capitais estrangeiros, favorecendo a iniciativa privada em setores de responsabilidade estatais. As leis de permanência de capitais estrangeiros e de promoção industrial, sancionadas antes do fim de 1958, eram base da sua política econômica. Seu programa econômico propunha o fomento de investimentos externos na economia argentina, com entrada de capital e tecnologia, de modo a possibilitar a substituição das importações, a diversificação das exportações e a consolidação de uma política fiscal voltada para o desenvolvimento.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma. Na primeira parte, são examinadas as características do período de crescimento iniciado no século XIX, a Belle Époque. Na segunda parte, dedicada ao século XX, são examinadas as suas principais características, com destaque para o governo peronista. Já na terceira parte, é analisado o período do governo de Frondizi, com ênfase na sua política industrializante e evidenciando o caráter do desenvolvimentismo econômico proposto pelo Presidente.

## **O crescimento da economia argentina: final do século XIX e início do século XX**

A Argentina experimentou um período de intenso crescimento no final do século XIX, a chamada Belle Époque, a ponto de no início do século XX despontar como uma das mais importantes nações em relação ao crescimento econômico. Conforme Lenz (2004), esse intenso crescimento levou a Argentina a ser comparada a países como Estados Unidos e Canadá. Entretanto, ao longo do século XX, o País passou a enfrentar períodos com enormes problemas econômicos, sociais e políticos. O final dessa fase de crescimento econômico ainda é objeto de intenso debate na literatura<sup>1</sup>, variando entre 1914 e 1929, mas, independentemente dessa discussão, o fato

---

<sup>1</sup> Em suma, a discussão entre as várias posições mostra unanimidade em relação às causas do esgotamento do modelo argentino de crescimento aberto por volta dos anos próximos da Primeira Guerra Mundial — o estreitamento monetário europeu na segunda metade de 1913, que reduziu o fluxo de capitais, a falência das colheitas de 1914, e também a Primeira Guerra Mundial —, sendo que a discordância gira em torno da profundidade da crise e da manutenção do crescimento durante os anos 20 (Lenz, 2006).

é que, ao longo do século XX, a Argentina sofreu períodos de intensa instabilidade econômica, política e social. Contudo o mais importante é que o período de crescimento que iniciou no final do século XIX se caracterizava por uma grande abertura com o exterior. O grande parceiro argentino era a Grã-Bretanha, relação fortalecida através da transferência de produtos, de mão de obra e, principalmente, de capitais. Esses capitais, que chegaram ao País sob a forma de investimento estrangeiro, eram preponderantemente de origem britânica e destinados primordialmente à construção de estradas de ferro no País. O alto grau de desenvolvimento econômico alcançado pela economia europeia, principalmente o logrado pela Inglaterra, de acordo com Cortés Conde (1963), culminou na ampliação dos mercados além dos seus níveis nacionais.

Furtado (2007) menciona que a Argentina foi um país que cresceu muito devido ao processo de expansão de suas exportações, que tinham como destino a Europa. Para o autor, a sociedade e a economia argentina sofreram profundas modificações, principalmente devido às ondas de imigrações provenientes da Europa desde a segunda metade do século XIX e da penetração de grandes quantidades de capitais internacionais.

A Argentina, segundo Cortés Conde (1963), possuía condições especiais para se tornar receptora de capitais europeus, principalmente ingleses. O País possuía, por volta de 1860, uma organização política relativamente estável e um sistema jurídico que garantia segurança aos investimentos realizados por estrangeiros. Ademais, havia facilidade para se realizarem investimentos, pois não havia limites às remessas de lucros ao exterior e o capital era altamente rentável. Por último, também havia grandes quantidades de recursos naturais, sendo uma região propícia para o desenvolvimento de uma economia primário-exportadora.

A partir das décadas finais do século XIX, o livre mercado e a abertura ao capital estrangeiro constituíram a visão do mundo que sustentou a estratégia do modelo primário-exportador: comércio, imigrantes e capitais. As construções das ferrovias resolveram o problema dos transportes, reduzindo radicalmente os fretes e possibilitando que os territórios mais rechaçados dos portos de embarque e dos centros de consumo entrassem no processo produtivo.

Em relação ao papel do Estado, não havia políticas creditícias preferenciais para os investimentos industriais e outros instrumentos de políticas ativas de transformação efetiva, o que configurou a política da economia primário-exportadora.

O ajuste do sistema monetário ao padrão-ouro equilibrava o balanço de pagamento através de seu mecanismo, garantia a estabilidade da moeda nacional, não permitia a expansão monetária sem lastro no ouro e fazia com

que o governo argentino cumprisse os acordos relativos ao pagamento da dívida pública externa.

Conforme destaca Cortés Conde (1974), a expansão argentina nesse período não somente se reduziu ao mercado externo. Pode-se dizer que, com a redução dos custos de transportes e a incorporação de terras férteis, surgiu também um mercado nacional, o qual incentivou o surgimento de indústrias. A composição das importações mostrava a inexistência de uma política de promoção do desenvolvimento de determinados setores da atividade manufatureira. O desenvolvimento industrial ficou restrito a algumas indústrias de pouca densidade de capital e baixa complexidade técnica, sobretudo a alimentícia e a metalúrgica leve, além das destinadas à exportação, como a frigorífica.

## **A Argentina do século XX: consequência da Crise de 1929 e a chegada do peronismo**

Para Lenz (2004), nas primeiras décadas do século XX, as indústrias apareceram nos ramos que possuíam matéria-prima mais próxima aos locais de produção e cujos preços permitiam competir com a produção importada e chegar aos mercados estrangeiros.

A situação econômica argentina sempre foi de alto crescimento econômico na época analisada, exceto nos períodos da crise bancária de 1890 e durante a Primeira Guerra Mundial. O crescimento foi maior no período posterior à crise de 1890 até a Primeira Guerra Mundial. Cortés Conde (1974) revela que, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a Argentina havia obtido um crescimento extraordinário de cinco décadas. A Argentina havia passado de um país pobre e atrasado para um dos de renda *per capita* mais alta do mundo.

O resultado da Primeira Guerra Mundial, assim como a crise que abalou o sistema capitalista em 1929, afetou profundamente os países da América Latina, e, portanto, a Argentina, influenciando suas opções de crescimento. Como marco da política internacional, ocorreu o declínio da Grã-Bretanha como principal potência hegemônica no sistema ocidental, marcando, concomitantemente, a ascensão dos Estados Unidos para essa posição. Os Estados Unidos saíram da Primeira Guerra Mundial como a nação mais favorecida, passando da posição de potência regional para mundial. Uma decorrência natural dessa nova posição foi o aumento de sua influência nos países da América Latina, começando um movimento que se denominou “expansão da influência do dólar na área tradicional da libra”. A Argentina, principal país exportador de produtos alimentícios, com seu de-

sempenho sempre ligado ao aspecto externo — mão de obra, capital e mercado externo —, teve de buscar novas alternativas.

Na década de 20, quando as condições externas se modificaram, pon-do fim à entrada de imigrantes e de capitais estrangeiros no País, a economia argentina já estava mostrando sinais de saturação em relação à sua capacidade de absorver recursos externos, apresentando dificuldades em encontrar novos caminhos para substituir a economia primário-exportadora.

A partir dos anos 30 do século XX, assim como a maioria dos demais países da América Latina, a Argentina começou a formular um modelo alternativo, iniciando, dessa forma, o processo de industrialização substitutivo de importações sob o manto do nacionalismo e da proteção econômica. O objetivo era tanto a construção de um parque industrial como também a construção de um forte mercado interno.

Segundo Diaz Alejandro (2002), o Produto Interno Bruto (PIB) argentino sofreu redução real de aproximadamente 14% entre 1929 e 1932. Após esse momento de contração econômica, o PIB voltou a se expandir, ano após ano, até 1940. Entre 1929 e 1939, o PIB argentino apresentou acréscimo real de 15%. O valor agregado das manufaturas argentinas foi incrementado em 62%. Apesar da redução de volume de exportações na década de 30, alguns produtos ainda possuíam importância na pauta de exportações. Os principais produtos de exportação na década de 30 continuaram sendo o trigo e a carne, representando 37% e 39% do valor total, respectivamente (Fausto; Devoto, 2004).

A indústria, segundo Rapoport (2000), passou a ser o impulsionador do crescimento econômico e gerou uma importante transformação na estrutura produtiva, a qual acelerou o processo substitutivo de importações. Os setores de maior crescimento eram aqueles que se destinavam à produção de bens de consumo final, os quais eram mais intensivos em capital e importavam maquinarias e insumos intermediários necessários à sua produção.

Para Fausto e Devoto (2004), a neutralidade argentina na Segunda Guerra Mundial agravou a situação, pois “batia de frente” com o país mais poderoso da época, os Estados Unidos. Nesse período, o Brasil fazia aliança com os EUA, e a Argentina perdia muitas oportunidades de investimentos.<sup>2</sup>

Em 1943, o Presidente Ramon Castillo foi deposto pelos militares, que assumiram o controle do País. A partir desse ano, despontava a figura do militar Juan Perón, que evoluía cada vez mais no cenário político argentino. Desde 1943, o Coronel Juan Domingo Perón já ganhava destaque no Go-

---

<sup>2</sup> O País somente aderiu aos Aliados — constituídos por Estados Unidos, Inglaterra e França — em 1944.

verno como Ministro do Trabalho e da Previdência Social, atraindo para o regime o apoio dos sindicatos. Como responsável pelas secretarias do Trabalho e da Previdência, interveio amplamente nas relações trabalhistas. Desde o início, o Governo Militar teve o apoio dos trabalhadores, já que o salário teve um incremento real significativo e houve a criação de inúmeros benefícios. Em 1945, o Coronel acumulou também os cargos de Ministro da Guerra e Vice-Presidente.

A política econômica peronista caracterizou-se por ser fortemente intervencionista e por buscar promover a industrialização. Foi responsável por nacionalizar diversos setores da economia nacional e também pela realização de políticas sociais, que melhoraram substancialmente a condição de vida dos trabalhadores locais.

A Argentina acabou por não aderir aos acordos de Bretton Woods e investiu em acordos bilaterais. Perón não acreditava na liberalização e na multilateralização da economia e optou por adotar políticas fortemente intervencionistas, contrariando a maior parte do mundo desenvolvido naquele momento (Candeas, 2005).

De acordo com Rapoport (2000), as medidas sociais lançadas em 1945 foram ampliadas no período 1946-49. Os salários começaram a subir consideravelmente através de negociações coletivas asseguradas por lei. Também houve a introdução e a ampliação de muitos benefícios, como as férias remuneradas, as licenças por doença e os sistemas sociais de saúde e turismo, havendo uma presença ativa dos sindicatos.

Não obstante, as melhorias das condições de vida da população foram diminuídas substancialmente nos anos que se seguiram à crise de gastos estatais de 1949. Os gastos públicos foram reduzidos, e o Governo já não tinha mais recursos suficientes para financiar a sua política de desenvolvimento social. Existiam poucos investimentos externos, e as abundantes reservas internacionais tinham-se reduzido sensivelmente com o passar dos anos.

Essa distribuição de renda e riqueza em favor dos trabalhadores foi financiada através da realização de gastos públicos exorbitantes, sendo responsável por reduzir em grande quantidade a riqueza argentina obtida durante a Segunda Guerra Mundial. Essa situação acabou se tornando insustentável, visto que o crescimento econômico argentino também se reduziu fortemente durante o governo peronista.

A nacionalização de grande quantidade de empresas teve um papel muito importante na evolução do setor público. Segundo Diaz Alejandro (2002), esse processo dava ao Estado a possibilidade de corrigir alguns desequilíbrios econômicos, visto que se tornava mais responsável pela geração de empregos e ampliação e melhoria dos serviços públicos. Foram

nacionalizados os setores de distribuição nacional de gás, de telefonia, dos transportes (estradas de ferro), entre outros.

De acordo com Bussola (2008), a nacionalização das estradas de ferro teve um importante valor simbólico para a Argentina, já que cortou os laços com os capitais estrangeiros e inaugurou um período de relativa independência econômica, concedendo ao Governo o seu caráter nacionalista. Entretanto essa situação impediu a realização de novos investimentos externos na economia argentina, fator que impossibilitou um maior crescimento econômico argentino no período peronista.

Em 1952, após sua reeleição, Perón apresentou o Segundo Plano Quinquenal, que entraria em vigor em 1953 e teria validade até 1957. De acordo com o Plano, o Estado seria responsável pelo controle do comércio exterior guiado pelo objetivo de defender a produção nacional e obter termos de troca equitativos. A gestão do plano era orientada para a consolidação dos mercados de exportação e importação, e alguns setores-chave eram fixados de acordo com uma ordem de prioridades (Haines, 2008).

A política internacional peronista foi denominada Terceira Posição, pois estava equidistante do bloco capitalista, liderado pelos EUA, e do socialista, liderado pela União Soviética. De acordo com Candéas (2005), com essa política de não alinhamento, a Argentina procurava a máxima autonomia dentro do Hemisfério Ocidental.

No segundo mandato de Perón (1952-55), o antiamericanismo acabou sendo revertido de forma pragmática, e foi iniciada uma fase de fluxo de capitais estadunidenses ao País. Foi celebrado inclusive um acordo com a Standard Oil em 1955, que previa a constituição de uma “Califórnia Argentina de Petróleo S.A.”. Essa transferência de capitais estrangeiros foi de fundamental importância para uma recuperação parcial da economia argentina. A riqueza do País havia sido reduzida consideravelmente, e fazia-se necessário o ingresso de investimentos externos para não dificultar ainda mais a sua conjuntura econômica.

Para Gerchunoff e Llach (2003), o governo peronista assumiu uma postura nacionalista e industrializante, restringindo as importações que pudessem competir com as indústrias nacionais, e se responsabilizou por fornecer créditos subsidiados à indústria local. Ademais, o Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) monopolizou a comercialização agrícola e transferiu a renda obtida para o setor industrial.

A evolução do investimento industrial coincidiu com a do produto. Para Diaz Alejandro (2002), os investimentos industriais em máquinas e equipamentos, imprescindíveis para qualquer melhoria tecnológica e produtiva, foram extremamente importantes no período 1946-48, sendo resultado, sobretudo, de importações de origem estadunidense. Entre 1949 e 1952, o



setor industrial obteve um desenvolvimento mais lento que nos anos anteriores. A taxa de crescimento global foi de 2,9%, e os setores mais dinâmicos foram máquinas e aparatos elétricos, derivados do petróleo, veículos e produtos têxteis.

Mesmo com a redução da participação da indústria alimentícia em relação ao total, ela conseguiu manter-se preponderante no período peronista. Em segundo lugar em participação, encontrava-se o setor têxtil, mostrando-se forte durante o período. O setor passou por um incremento nos primeiros anos do governo de Perón e depois declinou, chegando a um nível um pouco mais baixo se comparado com o do fim da Segunda Guerra Mundial.

O processo de industrialização havia permitido substituir importações de maneira que, em meados da década de 50, fabricava-se localmente um conjunto de bens de consumo substancialmente maior e que antes se comprava do exterior. Porém esse processo suscitou um crescimento veloz da importação de insumos diretos e indiretos, além de máquinas. Portanto, pode-se dizer que a produção industrial argentina era extremamente dependente dos ciclos econômicos mundiais. No longo prazo, seu crescimento dependia de que as exportações geradas pelo Setor Primário agropecuário gerassem divisas suficientes para cobrir as importações de insumos e de bens de capital.

Quando Perón iniciou seu mandato em 1946, o novo Governo herdou uma importante quantidade de reservas internacionais, cerca de US\$ 1,6 bilhão. Entre 1946 e 1948, o Governo adotou uma política claramente expansionista, estimulando fortemente a produção industrial e realizando uma redistribuição de rendimentos em favor dos setores populares (Diaz Alejandro, 2002). A oferta monetária aumentou 250%, o gasto público passou de 16 para 29% do PIB, e os salários e benefícios sociais foram consideravelmente elevados (Ferrer, 2006).

Nesses três primeiros anos de governo, o PIB cresceu 16% em termos reais, enquanto os bens e serviços disponíveis foram aumentados em 29%. As importações, que foram muito reduzidas durante o período pós Depressão, delimitadas pela redução para capacidade de importar do País, cresceram aceleradamente nesses anos (Fausto; Devoto, 2004). Além disso, o capital estrangeiro, que em 1913 era equivalente a 50% do ativo fixo do País, foi reduzido para 5% em 1955. As mudanças na estrutura produtiva, a elevação do emprego na indústria e nos serviços, o aumento das migrações internas, a urbanização e as políticas sociais peronistas contribuíram em grande escala para a integração do tecido social e para o estabelecimento de maior equidade na distribuição de renda.

A taxa média de crescimento real do PIB, no período compreendido entre 1946 e 1955, foi de 3,6%, sofrendo, entretanto, oscilações de elevadas

amplitudes. Nos três primeiros anos, o crescimento foi bastante acelerado, alcançado o pico em 1947, com 11,1% de crescimento. Após três anos de elevado crescimento, a taxa de crescimento do PIB reduziu-se drasticamente no ano de 1949, sendo inclusive negativa. Nos dois anos subsequentes, houve uma recuperação, situação que piorou muito com a queda de 6,6% em 1952. Contudo, nos três anos seguintes, houve uma inflexão na conjuntura determinada por acréscimos no PIB de no mínimo 4% em relação aos anos anteriores. O investimento, que foi muito reduzido durante a Segunda Guerra Mundial, aumentou consideravelmente a partir de 1945. Sofreu reduções nos anos de 1952 e 1953, mas se recuperou nos dois últimos anos do Governo. Em 1955, atingiu índice menor somente que nos três primeiros anos do Governo.

O consumo também obteve alto crescimento no período do governo peronista. Os maiores crescimentos ocorreram nos anos de 1946 a 1948, mas continuou crescendo até 1951, contudo, a taxas menores. Após uma queda no ano posterior, somente em 1954 o valor consumido superou o de 1951, voltando a crescer no ano subsequente, representando o melhor valor da época analisada.

A chamada etapa “clássica” do peronismo abarcou um lapso de tempo de apenas três anos, entre 1946 e 1948. Já em 1949, a economia entrou em crise, principalmente devido à queda nos preços de intercâmbio argentino, enfraquecendo os mecanismos de sustentação do Primeiro Plano Quinquenal, que apoiava a industrialização e se viu prejudicado pelos problemas de déficit na balança comercial.

Para Diaz Alejandro (2002), com a diminuição das exportações do País a partir de 1949, houve um grande estrangulamento de divisas, pois a substituição de importações nos três anos anteriores não deixou quantidade suficiente requerida para a economia argentina continuar crescendo a altas taxas. Após sua reeleição em 1952, Perón conseguiu implantar medidas que, apesar de impopulares, visavam combater a inflação e os déficits nas contas externas. Dessa forma, o plano econômico de 1952 resultou na redução dos gastos do Governo em mais de 20% e na adoção de uma política monetária restritiva. A moeda foi desvalorizada, e o Governo introduziu um reajuste nas tarifas dos serviços públicos (Diaz Alejandro, 2002).

Dessa forma, o plano de estabilização tornou a inflação controlada, enquanto em relação às contas externas o problema foi resolvido apenas temporariamente, já que, depois de grandes déficits nos anos 1951 e 1952, essas contas se tornaram superavitárias em 1953 e 1954, mas voltaram a apresentar déficits já em 1955 (Rapoport, 2000).

Em 16 de setembro de 1955, um golpe de Estado denominado Revolução Libertadora derrubou Perón do Governo, assumindo o cargo, de manei-

ra provisória, Eduardo Lonardi. Dois meses depois, Lonardi teve de renunciar e acabou sendo substituído pelo General Pedro Aramburu, que tinha uma relação mais próxima aos setores antiperonistas (Romero, 2006). Aramburu, que governou provisoriamente até 1958, foi o responsável por dissolver o Partido Peronista, o que causou muitas revoltas nos sindicatos.

Em 1956, a Argentina aderiu ao Acordo de Bretton Woods, passando a ter acesso ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Também se substituiu a política de acordos bilaterais pela participação multilateral de comércio. Foi reaberta a dependência a empréstimos internacionais, que tinham a função de financiar a infraestrutura e compensar os desequilíbrios comerciais.

## **Análise do Governo Frondizi: período 1958-62**

Frondizi surgiu como um intelectual progressista, proveniente da esquerda da Unión Cívica Radical (UCR) e era um político opositor aos conservadores, aos militares, ao peronismo e à direita de seu próprio partido. Presidiu o Governo entre maio de 1958 e março de 1962 e era favorável ao nacionalismo econômico e ao progressismo e defendia a anistia aos presos políticos.

O desenvolvimento argentino identificava um bloco social que buscava a promoção do progresso, integrado pelos empresários industriais, os trabalhadores, parte dos intelectuais, a Igreja e o Exército. Contrário a esse bloco, existia outro composto pelo setor latifundiário e incluía a maior parte dos grupos relacionados à Argentina agroexportadora, considerados por eles responsáveis pelo subdesenvolvimento argentino (Caraballo; Charlier; Garulli, 1998).

A estratégia do novo Governo era baseada na ideia de que não poderia esperar-se um novo crescimento do setor agropecuário e também que o País tinha que tomar uma nova diretriz de um desenvolvimento industrial integrado, com base no processo de substituição de importações. Souza (2008) destaca que a proposta desenvolvimentista do novo Presidente combinava a ação do Estado e a presença de capital estrangeiro.

A retórica do novo Presidente incorporava o tema do desenvolvimento, associava-o aos investimentos estrangeiros e condenava o velho imperialismo britânico. Todas as forças do País moderno foram convocadas a se unir em oposição aos interesses locais e externos forjados na fase agroexportadora.

Frondizi implementou um programa econômico desenvolvimentista, que seria responsável por retirar o País de um período de estagnação eco-

nômica em que se encontrava desde o começo da década de 50. Tal programa privilegiou investimentos do Estado na indústria de base e petroquímica, além do setor de transportes (Souza, 2008).

Ao iniciar seu governo, Frondizi não apenas encontrou uma economia com graves problemas estruturais, mas também com uma conjuntura complicada. Conforme Acotto e Giugliano (2000), o comércio exterior havia alcançado um déficit elevado, e as reservas internacionais do Banco Central argentino reduziram-se fortemente, além de uma considerável parcela já se encontrar comprometida para o pagamento dos próximos vencimentos de créditos externos. Esse panorama econômico gerava sérias dificuldades para importar, piorando com a diminuição do estoque de gado. A inflação aparecia como um novo problema devido ao déficit fiscal crescente.

Frondizi buscou propiciar um novo equilíbrio nas relações entre a Argentina e os Estados Unidos e também reforçar a identidade latino-americana no discurso diplomático para dissipar as desconfianças que tanto comprometiam a sua pretensão de liderança no mundo em desenvolvimento. De acordo com Mattei e Santos Junior (2009), a abertura ao capital norte-americano, a cooperação econômica internacional e a integração das cadeias produtivas na região estavam na base do projeto desenvolvimentista de corte industrial que a sua equipe deveria implementar.

Para Rapoport (2000), a proposta de desenvolvimento do novo Governo levava em consideração três conceitos fundamentais de política econômica. Primeiramente, fazia-se uma forte crítica ao liberalismo econômico como forma para se obter o desenvolvimento econômico. Se a debilidade do processo de acumulação provinha da própria estrutura e era ampliada com as características do próprio comércio exterior, uma política liberal poderia contribuir para se melhorar a eficiência, entretanto mantinha os mecanismos que bloqueavam a acumulação. Por esse motivo, o Estado deveria intervir de maneira firme, fixando as prioridades em relação aos setores a desenvolver e estabelecer um conjunto de estímulos, tais como uma forte proteção tributária, um regime de promoção industrial — que utilizava uma política tributária favorável e crédito abundante — e o estímulo à criação de tecnologias aplicadas, incentivando o crescimento dos investimentos naqueles ramos que o setor privado não poderia oferecer uma resposta considerada satisfatória.

O segundo conceito era a necessidade de acelerar a proposta de desenvolvimento, pois, com o passar do tempo, a brecha com os países desenvolvidos tenderia a crescer e agravar as dificuldades estruturais, freando paulatinamente a acumulação, aumentando a pobreza e as diferenças regionais.

Por último, a aplicação dessa política desenvolvimentista poderia realizar-se de dois modos. O primeiro consistia em potenciar a acumulação das empresas locais com uma severa distribuição regressiva de renda. No segundo, deveria recorrer-se maciçamente ao capital estrangeiro. O primeiro modo apresentava alguns problemas na sua execução, visto que a contração do consumo poderia desencadear uma crise de superprodução, e a diminuição do nível de vida provocada pela redistribuição de renda geraria muitos problemas sociais, de modo que a política de desenvolvimento somente poderia ser realizada com uma forte repressão que eliminasse por completo a democracia. Por isso, optou-se pelo capital estrangeiro como a única alternativa possível para sustentar o ritmo desejado de expansão das forças produtivas, numa situação de paz social e legalidade.

Devido às razões sociais e à herança política nessa época na Argentina, a questão do consumo interno era considerada mais relevante que a do crescimento econômico. Por isso, segundo Fausto e Devoto (2004), foi decretado um aumento de 60% dos salários básicos, que estavam congelados desde 1956, como parte de uma política que visava ao incremento do consumo, mas, sobretudo, no intuito de cumprir as promessas eleitorais feitas a Perón e aos peronistas e aumentar sua popularidade. Ainda no início do seu governo, Frondizi anunciou a abertura da exploração do petróleo ao capital estrangeiro. Para esses autores, esse fato causou uma polêmica muito forte e conturbou ainda mais o clima que já era tenso, pois a iniciativa da medida ocorreu por meio de decretos presidenciais e não passou pela aprovação do Congresso Nacional.

Conforme a concepção teórica desenvolvimentista, a indústria-chave por excelência era a siderúrgica. Entretanto a situação da Argentina exigia o afastamento desse caminho proposto, visto que o déficit energético condicionava qualquer estratégia que não o levasse em consideração. Desde 1957, o setor de energia era representado principalmente pela combustão de derivados do petróleo, mineral que era consumido quase 14 milhões de m<sup>3</sup> por ano, enquanto eram extraídos localmente apenas quatro milhões. A importação de petróleo representava quase 25% das compras externas totais, totalizando cerca de US\$ 350 milhões, quantia que superava o déficit comercial do País.

Para Fausto e Devoto (2004), a política econômica de Frondizi mostrou a possibilidade de acelerado lançamento de uma política agressiva de investimentos orientada para a expansão da capacidade produtiva em setores considerados essenciais, como combustíveis e indústrias dinâmicas.

De acordo com Rapoport (2000), qualquer esforço em direção ao crescimento econômico supunha aumentar o consumo de energia, fato que elevava a demanda por importações e dificultava ainda mais o já problemático

equilíbrio das contas externas. O Governo então tinha como objetivo principal obter o autoabastecimento do petróleo, que parecia ser uma condição imprescindível para o desenvolvimento econômico do País. Contudo o avanço na extração local do petróleo não era uma tarefa fácil, pois o País não possuía recursos e equipamentos suficientes para incrementar substancialmente a produção no curto prazo. De fato, nos anos anteriores, o crescimento de sua produção havia sido menor que o aumento do consumo, de modo que a brecha a cobrir com importações havia crescido enormemente (Acotto; Giugliano, 2000).

A falta de recursos podia ser superada com o capital estrangeiro, sendo considerada uma questão contraditória de Frondizi. Em 1954, ele havia criticado duramente o contrato que Perón havia estabelecido com a empresa estadunidense Standart Oil, mostrando-se ser contra o capital estrangeiro no País. Contudo começou a mudar seu ponto de vista a partir de sua campanha eleitoral, evidenciando que, sem a ajuda de investimentos estrangeiros, seria impossível resolver o problema do petróleo, posição que gerou muita antipatia dos setores esquerdistas e da direita nacionalista.

A chamada “batalha do petróleo” foi iniciada com a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e a renegociação dos contratos de importação assinados durante a Revolução Libertadora, obtendo uma diminuição de US\$ 5/m<sup>3</sup> de parte da British Petroleum. De acordo com Romero (2006), o autoabastecimento do petróleo era uma precondição para a adoção política de desenvolvimento. No mesmo ano, lançou-se a “batalha do aço”, demonstrando que o aço também era um produto muito importante para a política desenvolvimentista.

Na política econômica de Frondizi, as exportações não tinham um papel de extrema importância, visto que foram dificultadas pela falta de capacidade em aumentar seus preços e pelo controle estrangeiro dos mercados exportadores.

O governo de Frondizi introduziu mudanças severas na política econômica e uma nova estratégia para combater o estrangulamento do balanço de pagamentos. Conforme Ferrer (2006), o que o novo governo entendia era que os déficits no balanço de pagamentos eram decorrentes do subdesenvolvimento das indústrias básicas e da dependência das importações de materiais industriais essenciais, como o aço e os produtos químicos. O crescimento industrial das últimas décadas havia tido importante contribuição para o agravamento do problema. Dado que seu epicentro estava nas indústrias leves, havia a necessidade de importar bens de capital, insumos intermediários e combustíveis.

Segundo Rapoport (2000), a crescente transferência de valor através da deterioração dos meios de intercâmbio era considerada a causa da infla-

ção e do persistente déficit comercial que afetavam a Argentina, e não poderiam ser eliminados se não houvesse uma política desenvolvimentista. Dessa maneira, desqualificavam-se aqueles planos que propunham que primeiramente se realizasse uma estabilização para depois se iniciar uma política de crescimento. Quando se atacassem as suas causas, seria impossível obter a estabilização, e o crescimento econômico seria adiado.

Apesar de a industrialização ser vista como a solução para o problema do subdesenvolvimento, além de causadora do estancamento do setor agrícola, originado na baixa disponibilidade de bens de capital e de produtos agroquímicos os quais o País não produzia, ela deveria tomar o caminho inverso ao seguido até então, iniciando por fomentar as indústrias básicas, como a petroquímica, a metal-mecânica, a automotriz, a siderúrgica, a de maquinarias e a geradora de energia (Diaz Alejandro, 2002).

O essencial da política econômica foi marcado pelas leis de permanência de capitais estrangeiros e de promoção industrial, sancionadas em 1958. As novas leis garantiam aos investidores estrangeiros liberdade para a remessa de lucros e para a repatriação do capital. De acordo com Romero (2006), foi estabelecido um regime diferenciado para investimentos em setores considerados essenciais para a nova etapa de desenvolvimento, nos quais se encontravam o siderúrgico, o petroquímico, o de celulose, o automotor, o energético e o petrolífero. Os setores escolhidos eram apontados como o maior gargalo do crescimento industrial. Houve um tratamento preferencial em questões de direitos aduaneiros, créditos, impostos, fornecimento de energia e compras do Estado, como também na proteção tarifária do mercado local.

De acordo com Gerchunoff e Llach (2003), o Governo também se empenhou na construção de obras públicas e em outras metas que diziam respeito à construção de uma ampla rede de estradas, ao mesmo tempo em que seria estimulada a produção nacional de automóveis e caminhões. O que se buscava com o desenvolvimento do setor de transportes era a integração regional. Consta que, naquela época, 50% da população, 70% dos transportes e 80% da atividade industrial nacional estavam situados em um raio de 300km de Buenos Aires. Para o Governo, um mercado unificado proporcionaria uma fonte de demanda consistente para os novos produtos industriais.

Para Frondizi e sua equipe, não se tratava apenas de concretizar esse conjunto de prioridades, mas também de executá-las em um curto período de tempo e em todas as suas partes. Assim, para conseguir o capital necessário para extrair petróleo, construir pontes e estradas, aumentar a produção de aço, estabelecer indústrias químicas e de celulose e obter ferro e carvão, foi imprescindível um massivo aporte de capital externo. Dessa for-

ma, o recurso aos investimentos estrangeiros tornou-se a base de sustentação do projeto desenvolvimentista argentino (Gerchunoff; Llach, 2003).

Para os desenvolvimentistas, não era possível produzir um desenvolvimento industrial espontâneo, já que os custos iniciais de novos empreendimentos, a necessidade de uma etapa de aprendizagem e os interesses vinculados à importação desses bens comprometiam esse processo (Rapoport, 2000). Por isso, foram estabelecidos altos tributos aduaneiros e a sanção de uma lei de promoção industrial, que protegiam a produção nacional e estimulavam as exportações de origem industrial. Também se sabia que a acumulação interna era extremamente fraca para sustentar um processo de desenvolvimento e, portanto, era necessário o estímulo à entrada de capitais externos. A autossuficiência em petróleo quase foi atingida, e a produção de aço e de veículos automotores cresceu de forma espetacular.

A partir de 1958, os ramos industriais que lideravam o crescimento no passado — relacionados aos bens de consumo não duráveis — sofreram uma estagnação relativa, enquanto os de produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis adquiriram um grande dinamismo. Obtiveram destaque os setores petroquímicos e o metal-mecânico.

O desenvolvimento industrial argentino logo assumiu a direção esperada pelo Governo Frondizi. Na área energética, a produção anual de petróleo, que era de 5,6 milhões de metros cúbicos, dois anos e meio depois passou a ser de 16 milhões, e a economia de divisas obtida representou cerca de US\$ 300 milhões anuais (Díaz Alejandro, 2002).

Similar ao crescimento petrolífero foi o crescimento da siderurgia. O início do funcionamento da usina SOMISA fez a produção de aço triplicar. Ademais, também foram iniciadas as explorações de minério de ferro dos reservatórios de Sierra Grande, ao mesmo tempo em que a petroquímica se destacou como uma das atividades com os maiores níveis de investimentos estrangeiros. O aumento das construções, acompanhado pelo incremento do nível geral de investimentos, determinou um importante crescimento na produção de cimento (Gerchunoff; Llach, 2003).

Contudo em nenhuma atividade houve um crescimento tão vertiginoso e desordenado como na indústria automobilística. Segundo Gerchunoff e Llach (2003), cerca de 80% do incremento da produção manufatureira, entre 1958 e 1961, podem ser explicados pela expansão desse ramo industrial. A fabricação de automóveis triplicou em um período de três anos e mostrou-se muito atrativa para os investimentos estrangeiros, atraídos pelas vantagens oferecidas pela percepção de que havia uma demanda reprimida disposta a consumir em grandes quantidades. A indústria automobilística ilustrou, como nenhum outro setor, o ímpeto progressista e a intenção da industrialização desenvolvimentista.



A produção de veículos automotores cresceu rapidamente nos anos de governo do Presidente Frondizi. Observa-se que a produção nacional passou de 28.990 em 1957 para 134.418 em 1961, apresentando uma pequena redução no ano seguinte. Portanto, houve um crescimento de mais de 400% na sua produção durante esses cinco anos.

Portanto, no período 1958-62, a liderança do crescimento da indústria recaiu em setores intensivos em capital, com índices elevados de produtividade e com uma maior complexidade tanto do ponto de vista tecnológico quanto do organizacional. Dessa forma, começaram a ser introduzidas determinadas inovações nos processos produtivos, como o uso de técnicas derivadas da organização científica do trabalho e a implantação mais frequente de cadeias de montagem do tipo fordista.

Não obstante, existia um problema para a continuidade do desenvolvimento. A instalação de novas indústrias exigia um substancial crescimento inicial de importações de bens de capital e de alguns insumos, o que poderia provocar uma situação crítica no balanço de pagamentos argentino. Desse modo, a concretização dos projetos dependia da disponibilidade de créditos no exterior e de um considerável fluxo de investimentos estrangeiros, que deveriam fornecer divisas suficientes para cobrir o déficit comercial que iria ser gerado (Diaz Alejandro, 2002).

A indústria argentina revelou grande crescimento durante os anos do Governo Frondizi, exceto no seu segundo ano, no qual apresentou considerável queda, provocada pela adoção de uma política bastante recessiva. Esse ano que apresentou substancial queda (1959) certamente foi o pior e mais conturbado para indústria local, que conseguiu se recuperar nos anos subsequentes. Os anos de 1960 e 1961 foram os que apresentaram maior crescimento, com taxas de 10% ao ano. Em 1962, o crescimento continuou, contudo a uma taxa menor (5,5%).

Apesar de a indústria apresentar altas taxas de crescimento durante o período frondizista, a estrutura da indústria nacional continuava mostrando vazios em alguns setores de extrema importância. A matriz de importações refletia um evidente déficit de produtos químicos, plásticos, metalúrgicos e siderúrgicos. Entretanto as principais deficiências encontravam-se no setor de maquinarias, instrumentos e materiais de transporte, que em alguns momentos superaram os 50% do valor das importações. A fragilidade desse ramo condicionava toda a estratégia futura de avançar no processo de industrialização, tornando a Argentina muito dependente dos bens de capital e da tecnologia do exterior. Portanto, apesar dos grandes avanços realizados, a industrialização seguia incompleta e desintegrada (Diaz Alejandro, 2002).

A política desenvolvimentista provocou um grande aumento nos gastos públicos. Houve aumento salarial dos trabalhadores, e também foi lançado um amplo programa de construção de obras públicas. Já que os últimos meses do Governo Aramburu haviam deixado um grande déficit fiscal, esses financiamentos tinham de ser realizados através de expansão da oferta monetária. A grande expansão de moeda fez a economia crescer, mas com isso também apareceu o fenômeno inflacionário, que rapidamente corroe os reajustes salariais (Fausto; Devoto, 2004).

Os gastos estatais aumentaram profundamente desde 1957, somente sendo contidos em 1959, com a adoção da política de estabilização. Em 1958, houve um incremento de mais de 100% dos gastos e, em 1959, um aumento de mais de 70%, apresentando uma elevação quantitativamente maior se comparada à do ano anterior.

A razão déficit fiscal/PIB também se elevou de 1957 para 1958, conseguindo recuperar-se no ano seguinte. Nos dois anos subsequentes, logrou valores próximos a de 1957, mas voltou a apresentar alta substancial em 1962, outro ano de crise no Governo Frondizi. A forte expansão monetária efetuada pelo Governo gerou elevada inflação e sérias dificuldades no controle do balanço de pagamentos. No fim de 1958, apenas após oito meses do início do mandato de Frondizi, o País pediu ajuda externa ao FMI, e foi lançado um plano de estabilização. De acordo com Romero (2006), foi aplicado um programa ortodoxo de desvalorização, congelamento de salários e eliminação de controles e regulamentações estatais, cujas consequências foram uma sensível redução de renda dos trabalhadores e um desemprego generalizado.

Em meados de 1959, Frondizi tornou o plano ortodoxo ainda mais drástico, com a nomeação de Álvaro Alsogaray para o Ministério da Economia. O novo ministro era um liberal ortodoxo que possuía um bom relacionamento com os militares, fator que era facilitador ao Presidente no sentido de desenvolver a política econômica. Alsogaray aprofundou a tendência recessiva do plano, efetuando uma forte contração da oferta monetária através do aumento do depósito compulsório dos bancos e o corte dos gastos públicos, o que acabou provocando até mesmo atrasos nos pagamentos de fornecedores e funcionários públicos (Ferrer, 2006).

A inflação subiu bastante em 1959, atingindo variação de 129,5% no Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e 133,4% no atacado. A política de estabilização conseguiu reduzi-la no ano seguinte, diminuindo mais ainda em 1961. Contudo, em 1962, com o fim da política de estabilização, o índice de preços chegou a um percentual próximo ao de 1960 (no IPC).

Ademais, as importações também aumentaram bastante, graças à grande demanda de insumos da indústria em expansão, o que reduziu em

grande quantidade as reservas internacionais do País. Para a continuidade da política desenvolvimentista, era necessário que houvesse importação de bens de capital e intermediários, os quais não poderiam ser produzidos em quantidades suficientes no País.

Em 1959, a crise econômica deixava Frondizi numa situação muito dificultada. Havia uma forte mobilização social, e as revoltas populares multiplicavam-se. No ano seguinte, o Governo implementou um plano contra a agitação social conhecido como Plano Conintes, voltado para a repressão das atividades terroristas e afins, mas também daqueles que agissem como instigadores, promotores e cúmplices da subversão da ordem.

De acordo com Díaz Alejandro (2002), a economia já dava sinais de melhora em 1960, com os investimentos estrangeiros sofrendo elevados incrementos. Nesse ano, o Ministro Algosaray foi substituído por outro também de ideais ortodoxos, Roberto Alemann, que não promoveu mudanças substanciais na política econômica até então exercida.

O desenvolvimentismo argentino resultou basicamente da combinação de investimentos e créditos estrangeiros com políticas monetárias e fiscais ortodoxas, o que implicava a limitação do papel do Estado como dinamizador da economia. O objetivo prioritário era o equilíbrio fiscal, o que implicava uma tendência em reduzir o Estado empreendedor, que fora promovido por Perón nos anos de seu governo (Acotto; Giugliano, 2000).

No início de 1961, Frondizi encerrou a política de estabilização, adotou uma política social mais flexível e se lançou à árdua tarefa de enfrentar eleitoralmente os peronistas, cuja proibição não poderia ser mais mantida. A economia começava a desandar, afetada principalmente pela queda dos investimentos externos (Rapoport, 2000).

No início do Governo Frondizi, o déficit na produção petrolífera demonstrava o quadro de dependência externa, já que a produção nacional de combustíveis e de produtos industriais básicos era insuficiente. A composição das importações explicita essa situação de dependência externa. Em 1957, as importações de petróleo ultrapassaram US\$ 300 milhões e representaram quase um quarto. Metade das importações era basicamente composta por produtos siderúrgicos e outros materiais destinados ao abastecimento da indústria manufatureira. O objetivo buscado, portanto, era o rápido desenvolvimento das indústrias de base e de petróleo (Ferrer, 2006). O setor de maquinarias revelou-se o oposto da situação do petróleo. Para um processo mais avançado de substituição de importações, exigia-se uma mudança na composição dos produtos importados, como é o caso dos bens de capital e intermediários. Logo, verifica-se que as maquinarias passaram de 24,2% em 1957 para 45,3% em 1961.

Em relação à balança comercial, houve déficit em quase todos os anos do Governo Frondizi. Somente em 1959, com a presença de uma política fortemente contracionista, foi observado um superávit, da ordem de US\$ 16 milhões. Nesse ano, as importações sofreram uma redução considerável, enquanto as exportações continuaram em valores próximos aos dos dois anos anteriores. A relação exportações/PIB oscilou entre 8,7 e 12,0 no período de 1957 a 1962, demonstrando ser um índice relativamente estável no período.

O PIB apresentou elevadas taxas de crescimento real em quase todos os anos do Governo Frondizi. Apenas em 1959 e 1962 houve decréscimos, sendo que no primeiro foi muito relevante, o que confirmou o pior ano da administração frondizista, determinado pela política ortodoxa de 1959. O segundo ano de queda (1962) confirmou outra crise do Governo Frondizi, que não suportou mais um ano no poder.

Nos anos que se seguiram após o Peronismo, a economia argentina não apenas se transformou substancialmente, mas, no conjunto, cresceu, apesar de menos que o esperado. No setor industrial, houve o crescimento de setores novos e a retração de alguns tradicionais. Na agricultura, as melhorias tecnológicas foram responsáveis pelo aumento substancial da produção. As crises surgiam com regularidade e foram seguidas por políticas econômicas de estabilização (Romero, 2006).

Os ciclos econômicos durante o processo de industrialização argentino determinavam qual o setor iria ser mais beneficiado. Quando a economia estava numa fase ascendente, as importações de bens de capital e produtos intermediários eram incrementadas devido à aceleração no processo produtivo, favorecendo aos industriais. Essa conjuntura gerava déficits na balança comercial, obrigando o Governo a realizar política de ajuste, como através da desvalorização da moeda nacional. Isso fazia com que as importações fossem reduzidas, visto que os produtos estrangeiros se tornaram muito “caros”, marcando uma fase descendente da indústria. Assim, as exportações cresciam e poderiam gerar divisas suficientes para uma nova fase de ascensão da indústria (Rapoport, 2000).

Contudo as desvalorizações cambiais não apresentavam um resultado muito satisfatório, porque, após a Segunda Guerra Mundial, a demanda por produtos agropecuários havia deixado de ter um caráter expansivo como consequência das políticas protecionistas dos países desenvolvidos.

Isso explica a notável redução da participação argentina no comércio mundial entre as décadas de 40 e 60. A evolução da participação dos três principais produtos exportados argentinos — carne de gado, trigo e milho —, que nos anos anteriores à Segunda Guerra Mundial era de 55%,

26% e 60% respectivamente, nos anos iniciais da década de 60 passou a ser 30%, 10% e 20% do comércio mundial total.

Os novos setores industriais, como petróleo, aço, celulose, produtos petroquímicos e veículos automotores cresceram aceleradamente devido a incentivos e aproveitando a existência de uma demanda insatisfeita e crescente. Já os setores que lideraram o crescimento no período peronista, como têxtil e de eletrodomésticos, estagnaram-se ou até mesmo encolheram, pois o seu mercado já estava saturado. Houve também a concentração da indústria, mudando a estrutura relativamente dispersa herdada da etapa peronista (Gerchunoff; Llach, 2003).

Apesar de o Governo Frondizi não ter conseguido resolver os problemas mais sérios da economia argentina, conseguiu superar o permanente déficit energético do País, além de fabricar um processo de capitalização, modernização e concentração em vários setores industriais. Isso se revelou de profunda importância para a continuidade do desenvolvimento econômico e social argentino nos anos seguintes, deixando uma herança que seria de extrema utilidade.

Com a introdução de tecnologias intensivas em capital, ocorreram uma queda da ocupação e uma deterioração salarial. Entre 1956 e 1959, os salários reais decresceram mais de 30%, quedas em grande parte provocadas pela política extremamente recessiva de 1959. Já em 1960, houve uma tendência ascendente, que se confirmou no governo do Presidente Illia, que assumiu o cargo de Presidente em 1962, após a queda de Frondizi.

Em relação à participação dos trabalhadores na renda nacional, houve uma recuperação parcial a partir da política de estabilização de 1959, voltando a crescer em 1961, atingindo 42,4%. Esse valor, que em 1955 era de 49,8%, tinha sido reduzido consideravelmente até 1960, chegando a 39%.

Durante a década de 60, confirmou-se uma tendência, perceptível desde meados da década de 40, que marcava uma diminuição dos gastos básicos da população urbana — moradia e alimentação. Houve um incremento do consumo considerado excedente, ou seja, compra de bens duráveis e de serviços de saúde e educação, principalmente os bens gerados pela nova fase de industrialização.

A política frondizista de desnacionalização da economia, com o incentivo aos investimentos de capitais estrangeiros, concorreu para que, em 1962, sendo taxado de antinacionalista, em virtude das concessões dadas ao capital estrangeiro e de empréstimos junto ao Banco Mundial, e também taxado de antipopular, ele fosse deposto através de mais um Golpe Militar. A situação complicou-se quando os militares começaram a perceber tendências esquerdistas em Frondizi e sua equipe. O encontro do Presidente com Ernesto Che Guevara foi o ponto decisivo para que as Forças Armadas

aumentassem as pressões sobre seu governo. Junto a esse fato, o apoio peronista ao Governo foi reduzindo-se ao longo de seu mandato. Dessa maneira, depois de seguidas crises políticas, as forças armadas novamente interferiram no processo democrático argentino e depuseram Frondizi em 1962.

## **Considerações finais**

Um dos fatores importantes que devem ser ressaltados é que, quando Perón assumiu o poder, encontrou um país em boas condições financeiras, com uma relação próspera com o exterior, evidenciada pela grande quantidade de reservas acumuladas no período da Segunda Guerra Mundial. Assim, foi essa situação favorável que permitiu a realização de grandes investimentos no setor industrial pelo Estado. A política do governo peronista foi financiada pela queima dessas reservas, que foram diminuídas substancialmente ao longo dos anos de governo. Isso prejudicou extremamente o País, que com a redução de reservas não conseguia realizar os gastos e investimentos que a economia argentina necessitava. O Governo Perón incentivou o processo de industrialização do País, pois acreditava que o crescimento econômico deveria basear-se na expansão do mercado interno, criticando o modelo anterior visto como extremamente dependente do mercado internacional. A questão do crescimento econômico não foi satisfatória, já que a economia argentina apresentou altas taxas somente nos primeiros anos, devido à situação externa amplamente favorável. Nos anos seguintes, as reservas internacionais tornaram-se escassas, e o crescimento decaiu bastante em relação aos anos anteriores. Com as reservas reduzidas, o Governo não conseguiu continuar a realizar os investimentos e as melhorias na qualidade de vida da população em quantidades suficientes. O resultado da política econômica peronista revelou um aumento relevante dos gastos estatais, gerados principalmente pela política populista para a população de baixa renda e pela política de nacionalização de empresas.

Já Frondizi implementou um programa econômico desenvolvimentista, que tinha a incumbência de retirar o País de uma situação de dificuldades econômicas em que se encontrava desde o início dos anos 50. Esse programa privilegiou investimentos do Estado na indústria de base e petroquímica, além do setor de transportes. Foram sancionadas as leis de permanência de capitais estrangeiros e de promoção industrial, garantindo aos investidores estrangeiros liberdade para a remessa de lucros e para a repatriação do capital. No início do Governo Frondizi, as reservas internacionais eram muito reduzidas, além de uma substancial parte já estar comprometida

para o pagamento dos vencimentos vindouros de empréstimos externos. Esse panorama econômico revelava sérias dificuldades para importar, o que comprometia o processo desenvolvimentista. Dessa forma, o capital estrangeiro teve papel fundamental na promoção do desenvolvimento e na modernização do setor industrial argentino.

Além disso, nos últimos anos da década de 50, havia uma enorme dependência externa argentina em relação ao petróleo, já que a produção nacional de combustíveis e de produtos industriais básicos não era satisfatória. Frondizi anunciou a abertura da exploração do petróleo ao capital estrangeiro no intuito de diminuir essa dependência. Houve um grande incremento na produção petrolífera nos anos de seu governo. O setor siderúrgico também logrou um grande crescimento, assim como a indústria automobilística, que foi o ramo industrial mais destacado.

O Governo Frondizi teve muitos méritos em conseguir superar o déficit energético do País, além de realizar um processo de modernização e incremento da indústria. A sua política desenvolvimentista permitiu que a Argentina pudesse lograr altos níveis de desenvolvimento econômico nas décadas de 60 e 70, devido à capacidade ociosa produtiva deixada pelo seu governo.

## Referências

ACOTTO, A. I. L.; GIUGLIANO, A. A. El proyecto modernizador en Argentina y Brasil e los años cincuenta: un estudio comparado. **Revista América Latina Hoy**, Salamanca, n. 11-12, p. 131-138, dic. 2000.

BULLMER-THOMAS, V. **La historia económica de América Latina desde la independencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BUSSOLA, D. As empresas de serviços públicos na Argentina (1800-2000). **Revista Análise Social**, Lisboa, v. 43, n. 189, p. 721-747, out. 2008.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 48, n. 01, p. 179-213, jan./jun. 2005.

CARABALLO, L.; CHARLIER, N.; GARULLI, L. **Documentos de historia argentina: 1955-1976**. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

CORTÉS CONDE, R. **Hispanoamérica: la apertura al comercio mundial (1850-1930)**. Buenos Aires: Paidós, 1974.

CORTÉS CONDE, R. **La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX e XX)**. Buenos Aires: Sudamericana, 1997.

CORTÉS CONDE, R. Problemas del crecimiento industrial de la Argentina (1870-1914). **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 3, n. 1-2, p. 143-171, 1963.

DIAZ ALEJANDRO, C. **Ensayos sobre historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorrortu, 2002.

DIRIÉ, C. **El Estado intervencionista en la Argentina**. 1981. Disponível em: <<http://www.amersur.org.ar>>. Acesso em: 10 set. 2009.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1885-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

FERRER, A. **A economia argentina: de suas origens até o início do século XXI**. São Paulo: Campus, 2006.

FURTADO, C. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y del desencanto**. Buenos Aires: Ariel, 2003.

HAINES, A. F. **O Peronismo: um fenômeno argentino, uma interpretação da política econômica argentina 1946-1955**. 2008. 346f. Tese de Doutorado em Economia do Desenvolvimento — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

HALPERIN DONGHI, T. **Historia contemporânea de América Latina**. Buenos Aires: Anaya, 2005.

LENZ, M. H. **Crescimento econômico e crise na Argentina de 1870 a 1930: a Belle Époque**. Porto Alegre: UFRGS; FEE, 2004.

LENZ, M. H. Crise e negociações externas na Argentina no final do século XIX: o início da insustentabilidade do modelo aberto. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 375-399, ago. 2006.

MATTEI, L.; SANTOS JUNIOR, J. A. dos. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. **Revista de Economia da UFPR**, Curitiba, v. 35, n. 1, p. 93-115, jan./abr. 2009.

RAPOPORT, M. **Historia económica, política e social de la Argentina**. Buenos Aires: Machhi, 2000.



REZENDE, C. de B. F. **História econômica geral**. São Paulo: Contexto, 2005.

ROMERO, L. A. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SOUZA, L. E. S. de. Alicerçando o subdesenvolvimento: história e política econômica na Argentina, 1943-1983. **Revista de Economia Política e História Econômica**, São Paulo, n. 12, p. 119-151, jun. 2008.

# Choques estruturais e teoria fiscal do nível de preços no Brasil: uma análise empírica para o período pós-metas de inflação\*

Andreza Aparecida Palma\*\*

Doutora em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Professora Adjunta da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)  
Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Associado da CREFC, Latin America, LLC

Fabio Althaus\*\*\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é verificar a validade da teoria fiscal do nível de preços (TFNP) para a economia brasileira no período pós-metas de inflação (janeiro de 2000 a dezembro de 2013) através da metodologia proposta por Kim (2003). Partindo de um modelo novo-keynesiano, é possível verificar a existência de um regime de dominância fiscal através da análise das funções de resposta ao impulso de um modelo SVAR (vetor autorregressivo estrutural). A chave para identificar de qual regime se trata (dominância fiscal ou monetária) consiste em verificar a ocorrência de reversão da inflação em resposta aos choques de oferta e demanda agregadas, já que, de acordo com o modelo teórico, tal fenômeno ocorreria apenas em se tratando de um regime não ricardiano (dominância fiscal). Os resultados encontrados permitem afirmar que não há evidências empíricas favoráveis à existência de um regime não ricardiano no Brasil durante o período analisado, fato consistente com estudos empíricos anteriormente realizados.

---

\* Artigo recebido em jun. 2012 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann.

\*\* E-mail: drepalma@gmail.com

\*\*\* E-mail: althausf@yahoo.com.br

## **Palavras-chave**

**Teoria fiscal do nível de preços; choques estruturais; vetor autorregressivo estrutural.**

## ***Abstract***

*The purpose of this article is to verify the validity of the fiscal theory of the price level (FTPL) for the Brazilian economy in the post-inflation targeting period (from January 2000 to December 2013) using the methodology proposed by Kim (2003). Based on a new-Keynesian model, it is possible to verify the existence of a fiscal dominance system through the analysis of impulse response functions of an estimated SVAR model (structural vector autoregression). The key to identifying which regime occurs (fiscal or monetary dominance) is to analyze the occurrence of inflation reversal into response to aggregate-demand and aggregate-supply shocks, since, according to the theoretical model, such a phenomenon would occur only in the case of a non-Ricardian regime (fiscal dominance). The findings do not support the existence of a non-Ricardian regime in Brazil during the period analyzed, which is consistent with previous empirical studies.*

## ***Keywords***

***Fiscal theory of price level; structural shocks; structural vector autoregression.***

**Classificação JEL: C32, E31, H62.**

## **1 Introdução**

O Brasil adota, desde junho de 1999, o regime de metas de inflação, em que o Banco Central é responsável pela estabilidade de preços. Assim, o Banco Central define a taxa básica de juros de forma a manter a inflação sob controle. Em alguns períodos, verificou-se que o aumento da taxa de juros foi seguido por aumento da inflação, o que levou alguns autores a apontar a economia brasileira como um caso específico de dominância fiscal (Blanchard, 2004; Favero; Giavazzi, 2004).

Apesar de frequentemente ser apontada na literatura como um caso clássico de regime não ricardiano, existe escassa evidência empírica da Teoria Fiscal do Nível de Preços (TFNP) para o Brasil. Os estudos são controversos em relação a esse tema, não existindo consenso no atual debate acadêmico sobre a existência de dominância fiscal ou monetária, bem como se pode distinguir entre os dois regimes empiricamente. Além disso, o fato de haver dominância fiscal ou monetária não se constitui apenas em curiosidade acadêmica, visto que há importantes implicações para a política econômica. Por exemplo, se é o caso de dominância fiscal, a política monetária via aumento da taxa de juros pode ser ineficaz para manter a inflação dentro dos patamares desejados.

O ponto central da TFNP está relacionado à interpretação dada para a restrição orçamentária intertemporal do governo (ROIG), sendo que tal abordagem é concebida como uma condição de equilíbrio, não necessariamente respeitada em todos os períodos ao longo do tempo. Uma vez não respeitada a ROIG em cada período, há uma sobreidentificação do nível de preços, pois se tem um nível de preço determinado pelo mercado monetário e outro gerado pela política fiscal. Nesse sentido, haveria uma disputa entre autoridades monetária e fiscal no sentido de qual delas domina a outra<sup>1</sup>.

Alguns trabalhos empíricos foram realizados com o objetivo de testar a aplicabilidade da TFNP, entre eles, Canzoneri, Cumby e Diba (2001), Afonso (2002) e Woodford (1999). Esses autores não encontraram evidências empíricas que levassem a corroborar a argumentação teórica da TFNP, sendo o modelo ricardiano o que melhor se ajusta aos dados analisados por esses pesquisadores. Ou seja, há uma tendência dos formuladores de política fiscal seguirem uma estratégia passiva perante a autoridade monetária, respeitando a restrição intertemporal do governo como uma identidade que é satisfeita em qualquer período no tempo, e não como condição de equilíbrio. Esses resultados são válidos para os Estados Unidos (EUA) e para 15 países da Europa, caracterizados como economias desenvolvidas.

Especificamente em relação à economia brasileira, há uma controvérsia em relação à aplicabilidade da TFNP. Apesar de muitos autores apontarem como um exemplo típico de regime não ricardiano<sup>2</sup>, estudos empíricos fornecem evidências de que a economia brasileira apresenta um regime ricardiano, com o nível de preços sendo, portanto, determinado pelos canais convencionais. A seguir, faz-se uma breve revisão dos trabalhos que se

---

<sup>1</sup> Sargent e Wallace (1981) definiram esse jogo como *game of chicken*.

<sup>2</sup> No período correspondente ao final da década 70 e início da década de 80 do século passado, a economia brasileira estaria mais próxima ao modelo de dominância fiscal (regime não ricardiano), como argumenta Loyo (1999).

ocuparam em testar empiricamente a existência de um regime não ricardiano no Brasil.

Rocha e Silva (2004) verificam se o regime fiscal brasileiro pode ser classificado como não ricardiano no período 1966-2000, utilizando dados anuais. As autoras encontram uma resposta negativa e significativa da dívida a um choque positivo no superávit em dois períodos à frente, e uma resposta positiva do superávit, independentemente da ordenação utilizada das variáveis, indicando que o regime fiscal brasileiro é ricardiano no período analisado. Esses resultados são robustos face à consideração de variações do produto nominal e dos fatores de desconto.

Fialho e Portugal (2005) utilizam o mesmo procedimento para o período pós-Real, com dados mensais de janeiro 1995 a setembro de 2003, e encontram evidências favoráveis à existência de um regime ricardiano na economia brasileira. Um choque no superávit primário como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) leva a uma resposta negativa, porém não significativa, na dívida pública como proporção do PIB a partir do segundo período em diante e a uma resposta positiva nos superávits seguintes para quaisquer das ordenações possíveis das variáveis. Seus resultados são também robustos à consideração de variações do produto nominal e dos fatores de desconto.

Gadelha e Divino (2008) verificam a existência de dominância fiscal na economia brasileira para o período pós-Plano Real através da análise de causalidade de Granger. Os resultados apontam para um regime de dominância monetária no período estudado. Marques Junior (2010), utilizando o modelo de Blanchard (2004), encontra evidências de dominância fiscal na economia brasileira no período de março de 2003 a dezembro de 2008. Ázara (2006) aplica o mesmo modelo e encontra resultados semelhantes, apontando para um regime de dominância fiscal no Brasil.

Ornellas e Portugal (2011) utilizam um modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) para verificar o grau de dominância fiscal da economia brasileira durante o período 2001-09. Os resultados obtidos sugerem que o Brasil encontra-se sob **baixa dominância fiscal**, com resultados semelhantes aos encontrados para o Canadá e os Estados Unidos. Nunes e Portugal (2009) verificam a existência de dominância fiscal no Brasil, através de um modelo DSGE para o período 2000-08. Os resultados, para o período como um todo, apontam para um regime de dominância monetária.

Lima, Maka e Pumar (2012) verificaram a validade da Teoria Fiscal do Nível de Preços no Brasil para o período 2000-08 através do modelo SVAR (vetor autorregressivo estrutural), e encontraram evidências de dominância monetária na economia brasileira. Os autores verificaram a resposta do

passivo do setor público a choques no superávit primário utilizando identificação de restrições de sinais.

Como pode ser visto acima, a literatura a respeito de dominância fiscal ainda é bastante controversa no caso brasileiro. Alguns estudos apontam para a dominância monetária, outros para a dominância fiscal. Nesse sentido, o presente trabalho busca aplicar à economia brasileira uma nova forma de testar empiricamente a TFNP. Para tal, utiliza-se o modelo proposto por Kim (2003), que analisa a TFNP em um modelo novo-keynesiano de preços rígidos. Choques estruturais, especialmente de demanda e oferta agregadas são introduzidos no modelo com a finalidade de observar os efeitos gerados em cada cenário proposto: regime ricardiano e regime não ricardiano. É observado o fenômeno de reversão da inflação, que permite distinguir, empiricamente, entre ambos os regimes.

O restante deste artigo está estruturado como segue. A seção 2 traz, de forma resumida, a abordagem teórica de Kim (2003) e apresenta as principais implicações empíricas de seu modelo. A metodologia utilizada para o exercício empírico é apresentada na seção 3. Os resultados do exercício empírico constam da seção 4. Finalmente, as conclusões são apresentadas na seção 5.

## 2 TFNP em um modelo novo-keynesiano de preços rígidos

O modelo utilizado por Kim (2003) para analisar a TFNP a partir de choques estruturais (oferta e demanda agregadas e políticas monetária e fiscal) é um típico modelo novo-keynesiano.<sup>3</sup> Tal modelo consiste, basicamente, de agentes otimizadores, que são consumidores e ofertantes de bens diferenciados<sup>4</sup>, vivem infinitamente e maximizam a utilidade esperada ao longo da vida, sujeitos à sua restrição orçamentária intertemporal. É também incluído no modelo, o governo, que além de consumidor e produtor de bens públicos, emite obrigações nominais de um período, além de moeda, e tributa os agentes através de impostos *lump-sum*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ou seja, incorpora competição imperfeita e rigidez de preços à metodologia de equilíbrio geral dinâmico. O comportamento individual otimizador dos consumidores e firmas e o *market-clearing* fornecem as condições de equilíbrio das variáveis agregadas. Além disso, a natureza do fenômeno inflacionário é *forward-looking* (nova Curva de Phillips). Para mais detalhes, veja Woodford (1996).

<sup>4</sup> Portanto, com poder de mercado.

<sup>5</sup> A política de tributação do governo segue uma regra de *feedback* em relação à sua dívida real. Veja equação 6.

Apresenta-se a seguir as principais equações log-linearizadas deste modelo<sup>6</sup>. As variáveis sem subscrito de tempo referem-se a valores no *steady-state*, e cada variável com um acento circunflexo é o desvio percentual em relação a esse valor. Por simplicidade, no estado estacionário, assume-se que a taxa de inflação, a de crescimento monetário e a de crescimento do produto são iguais a zero. Assim, tem-se que o modelo pode ser representado pelo conjunto de equações descritas a seguir.

Modelo log-linearizado<sup>7</sup>

(1) Demanda Agregada

$$\hat{Y}_t = E_t \hat{Y}_{t+1} + \sigma \left( 1 - \frac{G}{Y} \right) \left( -\hat{r}_t + E_t \hat{\pi}_{t+1} + \hat{K}_t - E_t \hat{K}_{t+1} \right) + \frac{G}{Y} \left( \hat{G}_t - E_t \hat{G}_{t+1} \right)$$

(2) Oferta Agregada

$$\hat{\pi}_t = \beta E_t \hat{\pi}_{t+1} + \gamma_0 \hat{Y}_t + \gamma_1 \hat{C}_t + \gamma_2 \hat{X}_t$$

(3) Demanda por moeda

$$\hat{m}_t = \chi \left( \sigma^{-1} \hat{C}_t - \frac{\hat{\beta}}{1 - \hat{\beta}} \hat{r}_t \right)$$

(4) Regra de Política Monetária

$$r_t = \phi_\pi \hat{\pi}_t + \hat{\varepsilon}_t$$

(5) Restrição orçamentária do governo

$$\hat{b}_t + \frac{m}{b} \hat{m}_t + \left( \frac{1}{\beta} + \frac{m}{b} \right) \hat{\pi}_t - \frac{G}{b} \hat{G} = \left( \frac{1}{\beta} - \phi_b \right) \hat{b}_{t-1} + \frac{m}{b} \hat{m}_{t-1} + \frac{1}{\beta} \hat{r}_{t-1}$$

(6) Regra de tributação

$$T_t = \phi_T + \phi_b b_{t-1}$$

(7) Equilíbrio no mercado de bens

$$Y_t = \left( 1 - \frac{G}{Y} \right) \hat{C}_t + \frac{G}{Y} \hat{G}_t$$

(8) Processo AR(1) para o consumo do governo

<sup>6</sup> A apresentação mais detalhada pode ser encontrada em Kim (2003). O objetivo, aqui, é apenas mostrar os fundamentos do modelo em que se baseia o exercício empírico.

<sup>7</sup> A descrição das variáveis encontra-se no **Apêndice**.

$$\hat{G}_t = \phi_G \hat{G}_{t-1} + \hat{\eta}_t$$

A equação (1) refere-se à demanda agregada, mostrando que o produto corrente  $(\hat{Y}_t)$  depende positivamente da expectativa atual do produto para o período seguinte e, negativamente, da taxa real de juros, o que reflete as decisões intertemporais dos agentes. O consumo do governo afeta, de modo positivo, a demanda agregada. A equação (2) é a oferta agregada. Nota-se que tal equação difere de uma curva de Phillips aumentada pelas expectativas, uma vez que é a expectativa corrente da inflação futura que afeta a taxa de inflação e não a expectativa passada da taxa de inflação corrente<sup>8</sup>. A equação (3) diz respeito à demanda por moeda que, neste caso, é uma função do consumo real e da taxa de juros nominal (custo de oportunidade de reter moeda)<sup>9</sup>. A equação (4) é a regra de política monetária, mostrando que a autoridade monetária escolhe a taxa de juros em reação à taxa de inflação corrente. A equação (5) apresenta a restrição orçamentária do governo, combinada com a política de tributação, a qual é dada pela equação (6). A equação (7) é a condição de equilíbrio no mercado de bens, enquanto a equação (8) descreve o processo seguido pelo consumo do governo, ou seja, um processo autorregressivo de ordem 1, AR(1).

No conjunto de equações apresentado, existem duas possibilidades para os parâmetros de política fiscal  $\phi_b$  e política monetária  $\phi_\pi$ , uma condizente com o regime ricardiano e outra com o regime não ricardiano, e apenas uma solução pode ser obtida em cada uma das possibilidades<sup>10</sup>:

a) **regime ricardiano** -  $(1/\beta) - 1 < \phi_b$  e  $\phi_\pi > 1$ . Nesse caso, há uma reação forte da política monetária à taxa de inflação e uma reação forte da política à dívida real do governo. Pelas equações do modelo, pode-se ver que o produto e a taxa de inflação são determinados, nesse caso, independentemente da restrição orçamentária do governo e da política fiscal.

b) **regime não ricardiano** -  $0 \leq \phi_b < (1/\beta) - 1$  e  $0 \leq \phi_\pi < 1$ . Nesse caso, há uma reação fraca da política monetária e da política fiscal em relação à taxa de inflação e à dívida real do governo, respectivamente. O produto e a taxa de inflação são determinados levando-se em conta todas as

<sup>8</sup> É importante notar que na equação de oferta apresentada, aparecem tanto C (mas não G) quanto Y. Isso ocorre devido ao fato que o custo marginal de produção de bens depende de Y, mas o fator de desconto ( $\beta$ ) depende da utilidade marginal do consumo, e essa não depende de G no modelo apresentado (veja equações (6) e (10) em Kim (2003, p. 763)).

<sup>9</sup> Note que ambas afetam a demanda por moeda de maneira negativa.

<sup>10</sup> Veja as condições de unicidade em Woodford (1996).



equações do modelo, incluindo a restrição orçamentária do governo. Nesse caso, portanto, vale a TFNP.

Para melhor entendimento da diferença principal entre os dois regimes, convém reescrever a restrição orçamentária do governo (5) da seguinte maneira:

$$bb_t = -(rb + m)\hat{\pi}_t - (T\hat{T}_t - G\hat{G}_t) - m(\hat{m}_t - \hat{m}_{t-1}) + (rb\hat{r}_{t-1} + rb\hat{b}_{t-1}) \quad (9)$$

Onde:

$(rb + m)\hat{\pi}_t$  = taxa de inflação sobre o endividamento nominal total do governo;

$(T\hat{T}_t - G\hat{G}_t)$  = superávit orçamentário primário;

$m(\hat{m}_t - \hat{m}_{t-1})$  = mudanças nos encaixes monetários reais;

$(rb\hat{r}_{t-1} + rb\hat{b}_{t-1})$  = mudanças no serviço da dívida devido a mudanças na taxa de juros.

No regime ricardiano, uma mudança na dívida real do governo é financiada pelo imposto direto (segundo termo no lado direito da equação (9)), e no regime não ricardiano, através do imposto inflacionário (taxa de inflação nas obrigações nominais do governo — primeiro termo da equação (9)).

Kim (2003) examina os efeitos de cada choque estrutural (demanda e oferta agregadas e políticas fiscal e monetária) sob os dois regimes, calibrando o modelo apresentado acima e resolvendo o modelo de acordo com Sims (1995). Os resultados encontrados são resumidos a seguir. Choques na demanda e na oferta agregada possuem efeitos semelhantes nos regimes de dominância fiscal e monetária. A diferença, que permite identificar de qual regime se trata, está na dinâmica seguida pela inflação. No regime ricardiano, o aumento inicial da taxa de inflação, provocado por ambos os choques, desaparece com o tempo. Já no regime não ricardiano, tal aumento inicial (acima do *steady-state*) é seguido por uma queda abaixo de tal valor, o que é denominado de **reversão da inflação**. Esse efeito deve-se ao fato do imposto inflacionário desempenhar um papel-chave para a satisfação da ROIG. O aumento inicial na inflação cria um imposto inflacionário positivo (primeiro termo da equação 9), que diminui a dívida real do governo. Assim, é necessária uma taxa de inflação negativa no período seguinte para obter um imposto inflacionário negativo e, desta forma, satisfazer a ROIG. Por isso, observa-se a reversão da inflação no período seguinte<sup>11</sup>. No

<sup>11</sup> Dito de outra forma, o aumento da inflação deprecia as obrigações do Governo, fazendo com que os indivíduos obtenham mais títulos do governo em substituição ao consumo, o

caso dos choques de demanda agregada, é observado também o fenômeno de reversão do produto<sup>12</sup> no regime não ricardiano.

No regime ricardiano, tal fenômeno (reversão da inflação) não é encontrado, pois, nesse caso, será o nível de impostos líquidos que responderá ao desequilíbrio na restrição orçamentária do governo.

Os efeitos descritos acima são também observados considerando-se outras regras de política, tanto monetária quanto fiscal<sup>13</sup>. A diferença encontra-se apenas nas magnitudes dos efeitos.

Assim, para verificar, empiricamente, se há ou não evidências da existência de um regime não ricardiano, pode-se analisar a reação da inflação e do produto a choques de oferta e demanda agregadas, o que será feito na seção 4.

### 3 Metodologia: Vetor Autorregressivo Estrutural (SVAR)

Desde a crítica de Sims (1980) aos modelos macroeconômicos estruturais multiequacionais, os vetores autorregressivos (VAR) têm sido largamente utilizados na literatura empírica. Tais modelos têm a vantagem de tratar todas as variáveis incluídas na análise de forma simétrica, ou seja, todas são consideradas como endógenas. Na abordagem VAR, os modelos macroeconômicos são estimados na forma reduzida (irrestrita), através do método de mínimos quadrados ordinários (MQO). Tais modelos, em geral, mostram um bom desempenho em previsões de curto prazo. Porém, quando o objetivo não é apenas prever, mas, por exemplo, obter as funções de resposta ao impulso, decomposição da variância ou testar alguma teoria, é preciso recuperar os parâmetros do modelo estrutural. Isso pode ser feito impondo-se restrições aos parâmetros do modelo, de forma que o modelo estrutural possa ser identificado a partir do modelo reduzido estimado. Nesse sentido, um VAR é denominado VAR estrutural (SVAR) quando a identificação é feita com base em algum modelo teórico. Para que fique mais claro, considera-se o seguinte modelo estrutural:

---

que provoca queda na demanda agregada, diminuindo, conseqüentemente, a taxa de inflação no período seguinte.

<sup>12</sup> A queda na demanda agregada, provocada pelo aumento na taxa de inflação, faz com que o produto caia para um valor abaixo do estado estacionário no período seguinte.

<sup>13</sup> Veja Kim (2003, p. 771-774).

$$\begin{aligned}y_t &= -b_{12}z_t + \gamma_{11}y_{t-1} + \gamma_{12}z_{t-1} + \varepsilon_{yt} \\z_t &= -b_{21}y_t + \gamma_{21}y_{t-1} + \gamma_{22}z_{t-1} + \varepsilon_{zt}\end{aligned}\quad (10)$$

Em notação matricial:

$$\begin{bmatrix} 1 & b_{12} \\ b_{21} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} y_t \\ z_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \gamma_{11} & \gamma_{12} \\ \gamma_{21} & \gamma_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} y_{t-1} \\ z_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{zt} \end{bmatrix}\quad (11)$$

Ou ainda, de forma compacta:

$$Bx_t = \Gamma_1 x_{t-1} + \varepsilon_t \quad (12)$$

Onde:

$B$  = matriz dos parâmetros contemporâneos do sistema;

$x_t$  = vetor de variáveis endógenas;

$\Gamma_1$  = matriz dos parâmetros das variáveis exógenas;

$x_{t-1}$  = vetor com as variáveis exógenas;

$\varepsilon_t$  = vetor de choques estruturais.

É importante notar que os choques estruturais têm comportamento de ruído branco e não são correlacionados entre si. Normalizando a variância dos choques para que sejam iguais à unidade, tem-se que a matriz de variância e covariância é dada por:

$$\Sigma_{\varepsilon_t} = \begin{bmatrix} 1 & 0 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} \quad (13)$$

A forma reduzida deste VAR estrutural é dada, então, por:

$$x_t = B^{-1}\Gamma_1 x_{t-1} + B^{-1}\varepsilon_t \quad (14)$$

$$x_t = A_1 x_{t-1} + e_t \quad (15)$$

Onde:

$A_1$  = matriz dos coeficientes;

$e_t$  = vetor com os erros de previsão (ou vetor de erros na forma reduzida).

Cada equação do modelo na forma reduzida (ou na forma padrão) pode ser estimada por MQO, visto que entre as variáveis explicativas estão apenas variáveis exógenas, não havendo, portanto, correlação entre o erro e as variáveis independentes. É importante notar que os termos de erros do

VAR padrão são composições dos termos de erro estruturais, dadas nesse caso por:

$$e_{1t} = \frac{\varepsilon_{yt} - b_{12}\varepsilon_{zt}}{1 - b_{12}b_{21}} \quad e_{2t} = \frac{\varepsilon_{zt} - b_{21}\varepsilon_{yt}}{1 - b_{12}b_{21}} \quad (16)$$

Assim, apesar dos erros de previsão  $e_{1t}$  e  $e_{2t}$  terem comportamento de ruído branco (com média zero e sem autocorrelação)<sup>14</sup>, eles são correlacionados entre si, ou seja:

$$e_t \sim IID \left( 0, \begin{bmatrix} \sigma_1^2 & \sigma_{12} \\ \sigma_{21} & \sigma_2^2 \end{bmatrix} \right) \quad (17)$$

Cabe ressaltar que existe uma importante diferença entre o VAR utilizado para previsão e o usado para análise econômica, como já foi dito anteriormente. No caso do interesse em previsão, o pesquisador não precisa preocupar-se em recuperar os choques estruturais do modelo. Porém, se for do interesse obter a função de resposta ao impulso ou a decomposição da variância a fim de verificar os efeitos de choques exógenos sobre as variáveis do modelo, será necessário recuperar os choques estruturais a partir dos erros de previsão estimados. A primeira forma proposta para fazer isso foi a decomposição triangular de Cholesky. Apesar de prática e funcional, tal procedimento para identificação é atóxico, e seus resultados são bastante sensíveis ao ordenamento das variáveis de acordo com o grau de endogeneidade de cada uma. Alternativamente, Blanchard e Quah (1989) propõem, para a identificação, a utilização de restrições de longo prazo, decompondo a série em componentes temporários e permanentes. No exemplo utilizado por tais autores, é considerado um modelo em que o Produto Nacional Bruto (PNB) é afetado tanto por choques de oferta quanto de demanda. Usando a hipótese da taxa natural, assume-se que os choques de demanda não afetam o PNB americano real no longo prazo. Já os choques de oferta têm efeitos permanentes no produto. E essa restrição teórica é que permite recuperar os choques estruturais a partir dos erros de previsão.

Para ilustrar como é o procedimento de identificação segundo a abordagem de Blanchard e Quah (1989), é útil escrever o VAR como um VMA (vetor de médias móveis)<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> É fácil ver que isso é verdadeiro pela expressão (16), considerando que os erros estruturais são ruído branco e não correlacionados entre si.

<sup>15</sup> Essa inversão só pode ser feita se o modelo VAR for estável, ou seja, se suas raízes características estiverem fora do círculo unitário.

$$\begin{bmatrix} y_t \\ z_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} C_{11}(L) & C_{21}(L) \\ C_{12}(L) & C_{22}(L) \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{zt} \end{bmatrix} \quad (18)$$

Em que:

$C_{ij}(L)$  = polinômio no operador defasagem (L).

A matriz  $C_{ij}(L)$  representa a função de resposta ao impulso, originada por inovações nos choques estruturais  $\varepsilon_t$ . Assim, tal função mensura o impacto de uma variação no erro de determinada variável sobre ela própria e sobre as demais variáveis do sistema.

A chave para identificação, nesse caso, é assumir que um dos choques estruturais tenha um efeito temporário em alguma das variáveis endógenas. Considerando que  $\varepsilon_{zt}$  tenha um efeito temporário em  $y_t$ , a matriz  $C_{ij}(L)$  torna-se, nesse caso, triangular inferior:

$$C_{BQ} = \begin{bmatrix} C_{11}(L) & 0 \\ C_{12}(L) & C_{22}(L) \end{bmatrix} \quad (19)$$

Como as variâncias dos choques estruturais foram normalizadas para a unidade, é possível recuperar o modelo estrutural através dessa restrição. Os erros na forma reduzida podem ser escritos como segue<sup>16</sup>:

$$\begin{bmatrix} e_{1t} \\ e_{2t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} c_{11}(0) & c_{12}(0) \\ c_{21}(0) & c_{22}(0) \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{zt} \end{bmatrix} \quad (20)$$

Como a covariância entre os choques estruturais é igual a zero, pode-se escrever:

$$\text{var}(e_{1t}) = c_{11}(0)^2 + c_{12}(0)^2 \quad (21)$$

$$\text{var}(e_{2t}) = c_{21}(0)^2 + c_{22}(0)^2 \quad (22)$$

E a covariância dos erros na forma reduzida é dada por:

$$\text{cov}(e_{1t}, e_{2t}) = c_{11}(0)c_{21}(0) + c_{12}(0)c_{22}(0) \quad (23)$$

Impondo a restrição adicional de que  $\varepsilon_{zt}$  não tem efeito permanente em  $y_t$ , pode-se escrever:

<sup>16</sup> Veja Enders (1995, p. 333). Pode-se chegar a essa expressão para os erros da forma reduzida considerando o erro de previsão um passo à frente do modelo VMA.

$$\left[ 1 - \sum_{k=0}^{\infty} a_{22}(k) \right] c_{11}(0) + \sum a_{12}(k) c_{21}(0) = 0 \quad (24)$$

Assim, torna-se claro que é possível recuperar os choques estruturais através desse conjunto de quatro equações, já que há quatro coeficientes desconhecidos.

O modelo empírico aqui utilizado consistirá de um VAR estrutural bivariado, tendo como variáveis endógenas a taxa de crescimento do produto e a taxa de inflação. Para identificar os choques de oferta e demanda agregadas, utilizar-se-á a restrição de Blanchard e Quah (1989)<sup>17</sup>: choques de demanda agregada não afetam o produto no longo prazo. O sistema de equações abaixo mostra o modelo empírico utilizado:

$$\begin{bmatrix} \Delta \ln Y_t \\ \Delta \ln P_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \Phi_1 \\ \Phi_2 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} C_{11}(L) & C_{12}(L) \\ C_{21}(L) & C_{22}(L) \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_{Yt} \\ \varepsilon_{Pt} \end{bmatrix}, \text{ com } C_{12}(L) = 0 \quad (25)$$

Assim, com o modelo acima, interessa verificar, através das funções de resposta ao impulso, se há ou não reversão da inflação em reação a choques de oferta e demanda agregadas. Se sim, tem-se uma evidência a favor do regime não ricardiano.

## 4 Resultados empíricos

O objetivo desta seção é verificar, utilizando o modelo SVAR descrito na seção 3, os efeitos de choques de oferta e demanda agregadas sobre a trajetória do produto e da inflação na economia brasileira, a fim de verificar se tais resultados são consistentes com um regime não ricardiano. Mais especificamente, procurar-se-á verificar se ocorre o fenômeno de reversão da inflação em resposta a choques de oferta e demanda agregadas. Se tal fenômeno for verificado, haverá evidências empíricas favoráveis a um regime não ricardiano.

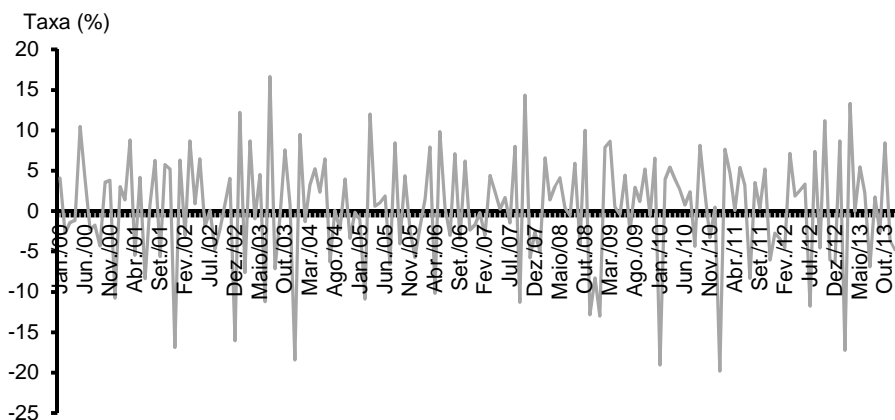
<sup>17</sup> Como salienta Kim (2003, p. 775), tal suposição para a identificação é consistente com o modelo utilizado.

## 4.1 Descrição dos dados

Os dados utilizados neste trabalho consistem em observações mensais da taxa de crescimento do PIB privado<sup>18</sup> brasileiro a preços constantes (PIB total menos despesas totais do Governo Federal) e da taxa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2013, totalizando 168 observações. A série mensal do PIB foi obtida no site do Banco Central do Brasil<sup>19</sup>, enquanto que a série das despesas totais do governo Federal e do IPCA foi obtida no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>20</sup>. Os gráficos das séries são apresentados a seguir (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1

Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) privado real no Brasil — jan./2000-dez./2013



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

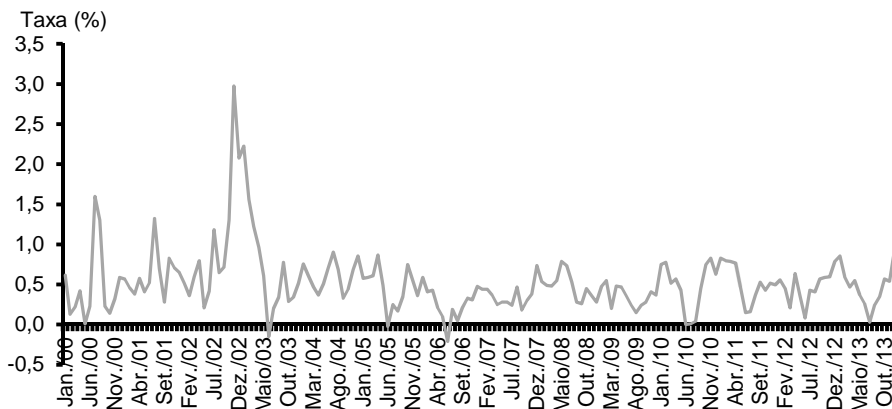
<sup>18</sup> Seguindo Kim (2003), é utilizado o PIB privado a fim de minimizar o papel de choques nos gastos do governo que não geram reversão da inflação.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

Gráfico 2

Taxa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, no Brasil — jan./2000-dez./2013



FORNE DOS DADOS BRUTOS: IPEADATA.

Foram realizados testes para verificar a estacionalidade das séries. Os resultados dos testes Dickey-Fuller e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) para ambas as séries encontram-se no **Apêndice**. Os resultados apontam que a série da taxa de crescimento do PIB privado é estacionária a 5% de significância em todos os testes utilizados, bem como a série da taxa de inflação.

## 4.2 Resultados do modelo SVAR: funções de resposta ao impulso<sup>21</sup>

Antes de estimar o modelo VAR, é necessário determinar o número de defasagens que entrará no modelo. Tomando-se arbitrariamente 12 como o número máximo, a Tabela 1 mostra quais as defasagens escolhidas por cada um dos critérios de informação.

<sup>21</sup> O objetivo, aqui, é analisar o comportamento das funções de resposta ao impulso para verificar se há ou não evidências de dominância fiscal no Brasil, e não os parâmetros estruturais e de forma reduzida do modelo.



Tabela 1

Critérios para a escolha das defasagens do Vetor Autorregressivo (VAR)

DEFASAGENS	LR (1)	FPE (2)	AIC (3)	SC (4)	HQ (5)
0	-	7.30e-08	-10.75719	-10.71632	-10.74058
1	132.8321	3.05e-08	-11.63129	(6)-11.50868	(6)-11.58147
2	1.471036	3.18e-08	-11.58693	-11.38257	-11.50389
3	8.489998	3.16e-08	-11.59321	-11.30711	-11.47697
4	14.64961	3.00e-08	-11.64535	-11.27751	-11.49589
5	8.551323	2.98e-08	-11.65390	-11.20431	-11.47122
6	6.565419	3.00e-08	-11.64847	-11.11714	-11.43258
7	2.240707	3.11e-08	-11.61078	-10.99771	-11.36167
8	8.286581	3.09e-08	-11.62022	-10.92541	-11.33790
9	10.51151	3.00e-08	-11.64819	-10.87164	-11.33266
10	3.301246	3.09e-08	-11.61981	-10.76151	-11.27106
11	(6)22.34428	2.73e-08	-11.74668	-10.80664	-11.36472
12	8.306473	(6)2.69e-08	(6)-11.76053	-10.73875	-11.34536

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: Elaborado a partir dos resultados do *software* Eviews.

(1) Teste de razão de verossimilhança. (2) *Final Prediction Error*. (3) *Akaike information criterion*. (4) *Schwarz information criterion*. (5) *Hannan-Quinn information criterion*. (6) Indica a ordem do VAR escolhida a 5% de significância.

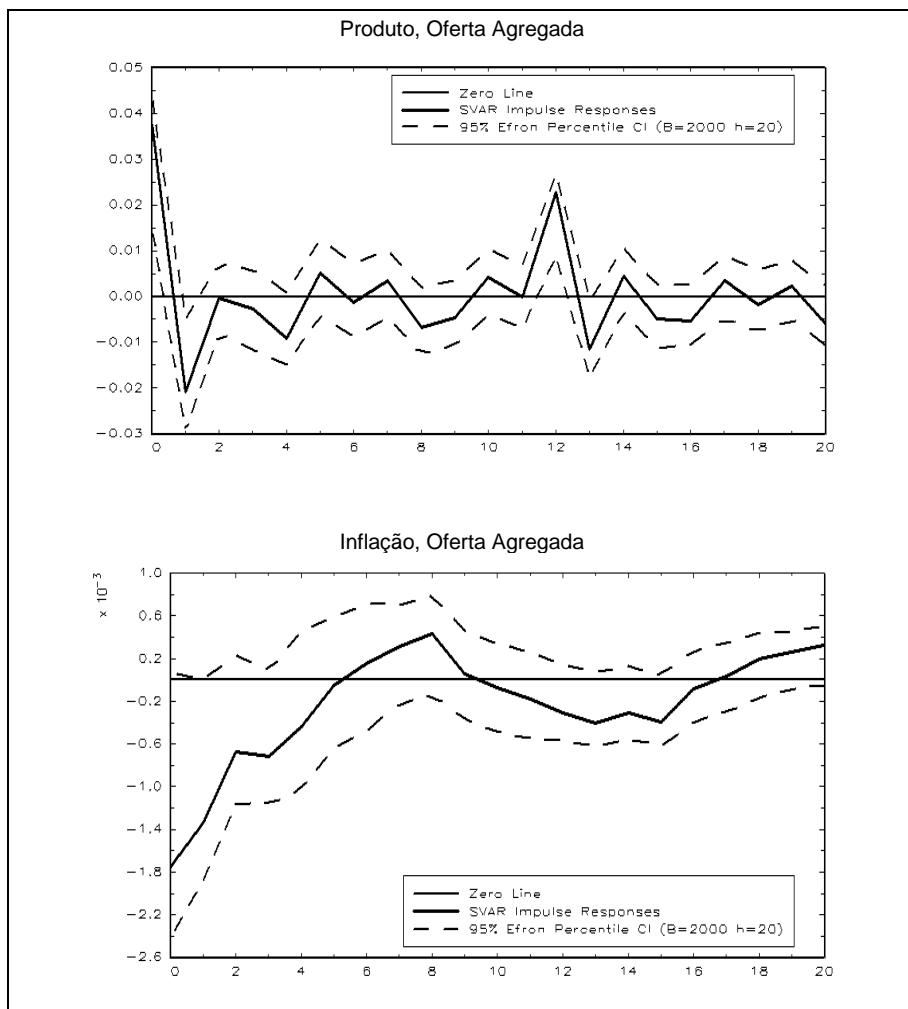
Como pode ser observado na Tabela 1, não há consenso em relação à escolha das defasagens. Ivanov e Kilian (2005) mostram que, no caso de dados mensais, o critério de informação de Akaike (AIC) tende a produzir estimativas mais acuradas das funções de resposta ao impulso. Portanto, utilizar-se-á um VAR com 12 defasagens. Os testes de diagnóstico dos resíduos foram realizados e não foram encontrados problemas de autocorrelação serial.

Com o VAR irrestrito especificado e estimado, o próximo passo foi obter os choques estruturais a partir dos resíduos estimados usando a restrição de longo prazo de Blanchard e Quah (1989), e obter, assim, as funções de resposta ao impulso, que são mostradas a seguir<sup>22</sup> (Figuras 1, 2, 3 e 4).

<sup>22</sup> As estimações foram realizadas pelo *software* JMulTi, disponível em: <<http://www.jmulti.de/>>.

Figura 1

Funções de resposta ao impulso com intervalo de confiança de 95% —  
Choques de oferta agregada



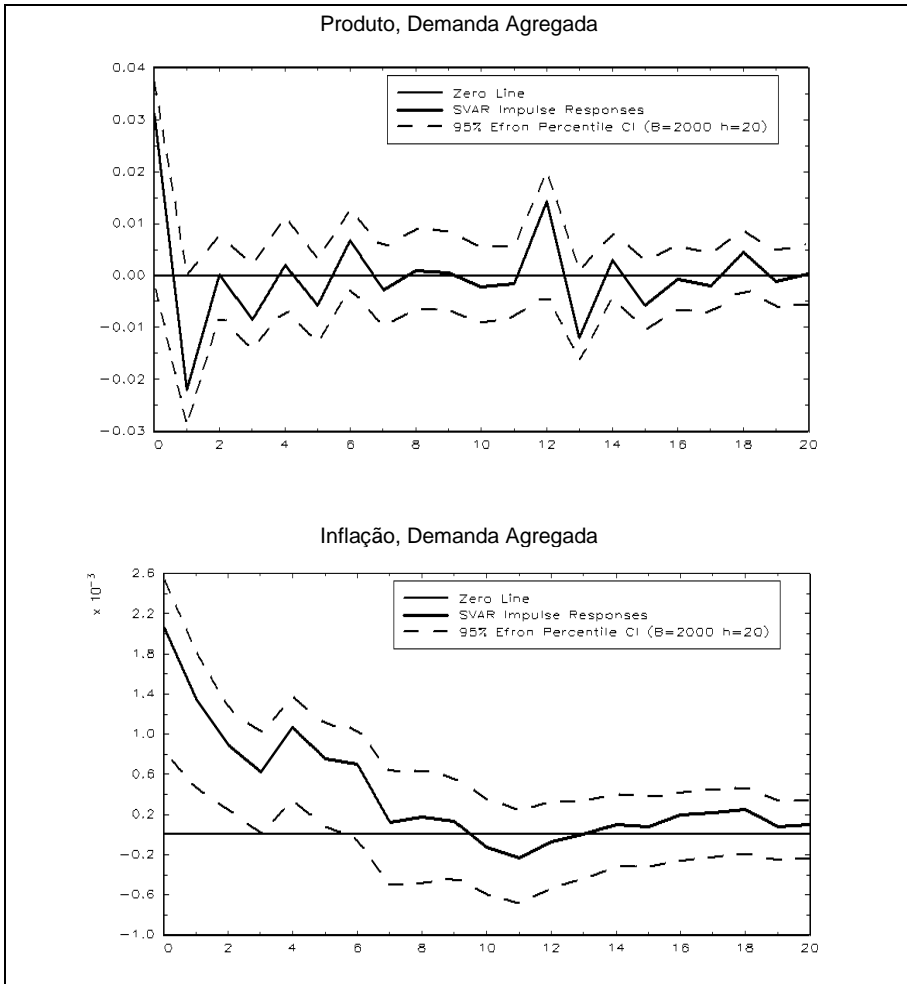
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: 1. Elaborado através do *software* JMulti.

2. Os intervalos com 95% de confiança foram obtidos através do procedimento de *bootstrap*, com 2000 repetições.

Figura 2

Funções de resposta ao impulso com intervalo de confiança de 95% —  
Choques de demanda agregada



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: 1. Elaborado através do *software* JMulti.

2. Os intervalos com 95% de confiança foram obtidos através do procedimento de *bootstrap*, com 2000 repetições.

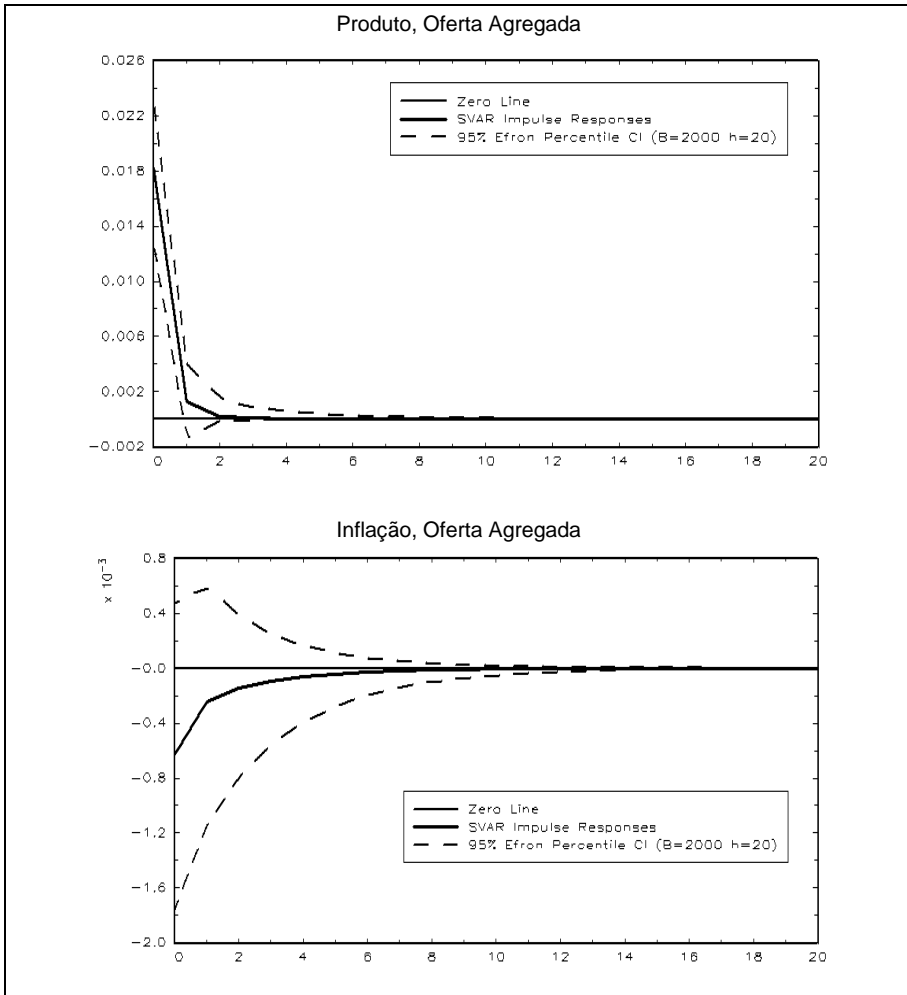
De acordo com o modelo teórico, a existência de reversão da inflação, em resposta aos choques de oferta e demanda agregadas, constitui uma evidência a favor do regime de dominância fiscal. Assim, interessa verificar se tal fenômeno ocorre através das funções de resposta ao impulso. Como

pode observar-se no gráfico acima, a inflação responde de forma positiva e significativa a 5% a um choque de demanda agregada, e tal resposta desaparece com o tempo, já que, a partir do quinto período, esta não se mostra estatisticamente significativa a 5%. A resposta inicial da inflação a um choque de oferta agregada não é significativa a 5%. No caso do produto, este não responde a um choque de demanda agregada, e responde de maneira inicialmente positiva em resposta a um choque de oferta agregada e negativa já no segundo período. Portanto, diante desses resultados, não se encontram evidências empíricas favoráveis à existência de um regime não ricardiano no Brasil, no período em análise, já que não foi evidenciada reversão significativa da inflação, principal predição teórica do modelo aqui utilizado para caracterizar o regime não ricardiano. Os resultados obtidos, baseados na análise empírica proposta por Canzoneri, Cumby e Diba (2001), são consistentes com aqueles encontrados por Fialho e Portugal (2005) para período semelhante.

Resultados similares foram obtidos substituindo a série do PIB privado pela série da taxa de crescimento da produção industrial (índice de quantidade dessazonalizado), como mostram as Figuras 3 e 4. Tal substituição tornou-se interessante devido ao fato que a construção da série PIB privado (PIB menos despesas totais do Governo Federal) poderia não minimizar de forma adequada o papel de choques de gasto do governo sobre a trajetória das variáveis. Como se observa nas Figuras 3 e 4, a inflação não responde de forma significativa a um choque de oferta agregada e responde de forma inicialmente positiva e significativa a 5% a um choque de demanda agregada.

Figura 3

Funções de resposta ao impulso com intervalo de confiança de 95% —  
Choques de oferta agregada



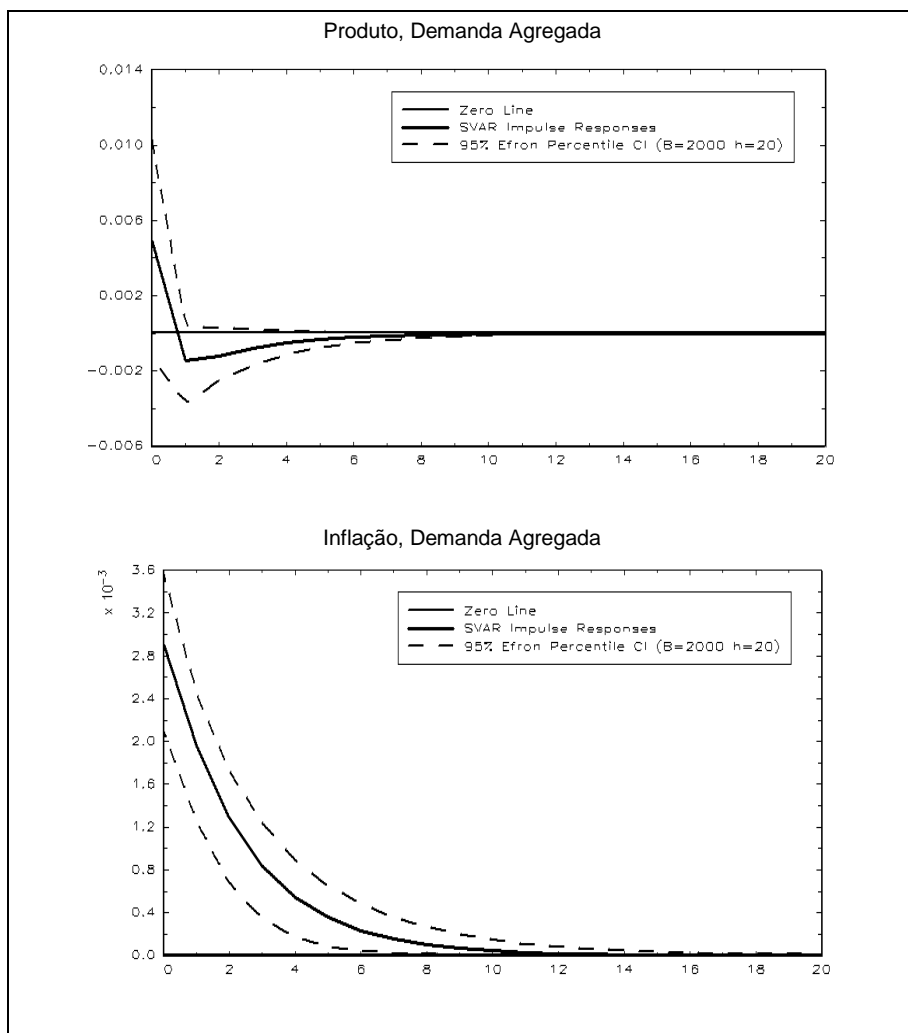
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: 1. Elaborado através do *software* JMulti.

2. Os intervalos com 95% de confiança foram obtidos através do procedimento de *bootstrap*, com 2000 repetições.

Figura 4

Funções de resposta ao impulso com intervalo de confiança de 95% —  
Choques de demanda agregada



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: 1. Elaborado através do *software* JMulti.

2. Os intervalos com 95% de confiança foram obtidos através do procedimento de *bootstrap*, com 2000 repetições.

## 5 Conclusões

O presente trabalho buscou analisar de forma empírica a existência de um regime não ricardiano na economia brasileira durante o período pós-Real, com base na metodologia proposta por Kim (2003), verificando o efeito de choques estruturais, mais especificamente, choques de oferta e demanda agregadas sobre variáveis não fiscais. Dado que não existe uma forma simples para se testar a TFNP empiricamente (Christiano; Fitzgerald, 2000), sendo a maioria das análises concentradas nos efeitos de choques fiscais sobre a dinâmica de variáveis também fiscais, é relevante a contribuição de um teste empírico dessa natureza.

Os resultados aqui obtidos permitem afirmar que não há evidências favoráveis à existência de um regime de dominância fiscal no Brasil no período analisado, corroborando com os resultados encontrados por outros autores, tais como Fialho e Portugal (2005), Lima, Maka e Pumar (2012), entre outros. Assim, a inflação não poderia ser explicada pela TFNP, com os canais convencionais sendo válidos para o Brasil, ou seja, à política fiscal caberia o papel de estabilizar a dívida do governo, e à política monetária, a estabilidade dos preços. Cabe notar que o fato de não termos encontrado evidências de um regime de dominância fiscal no Brasil não implica, necessariamente, que o país não enfrente problemas fiscais, ou que estes não se agravarão no longo prazo.

Algumas extensões se fazem necessárias em trabalhos futuros. Uma delas é considerar o caso de uma pequena economia aberta (*small open economy*) para análise dos efeitos dos choques estruturais sobre as variáveis do modelo teórico tomado como base. A análise aqui realizada também poderia ser estendida considerando modelos com mudança de regime ou parâmetros variantes no tempo.

## Apêndice

### Descrição das variáveis e parâmetros do modelo log-linearizado

$$\pi_t = \frac{P_t}{P_{t-1}} = \text{taxa de inflação};$$

$$m_t = \frac{M_t}{P_t} = \text{encaixes monetários reais};$$

$$b_t = \frac{B_t}{P_t} = \text{dívida real do governo};$$

$$r_t = 1 + R_t = \text{taxa de juros nominal};$$

$$\sigma = -\frac{u'(C)}{u''(C)C}, \text{ onde: } u(.) \text{ é uma função côncava crescente e refere-se à utilidade proporcionada pelo consumo (C)};$$

$$\chi = -\frac{v'(m)}{v''(m)m}, \text{ onde: } v(.) \text{ é uma função côncava crescente e refere-se à utilidade de reter moeda};$$

$$\gamma_0 = \frac{(1-\alpha)(1-\alpha\beta)\sigma}{\alpha(\varpi + \theta)}; \quad \gamma_1 = \frac{(1-\alpha)(1-\alpha\beta)\varpi}{\alpha\sigma(\varpi + \theta)};$$

$$\gamma_2 = \frac{(1-\alpha)(1-\alpha\beta)}{\alpha(\varpi + \theta)}; \quad \varpi = \frac{w'(Y)}{w''(Y)Y}, \text{ onde:}$$

$w(.)$  é uma função convexa crescente;

$\theta$  = elasticidade de substituição entre bens alternativos;

$\beta$  = fator de desconto,  $0 < \beta \leq 1$ ;

$(1-\alpha)$  = fração dos ofertantes que estabelece um preço novo a cada período<sup>23</sup>;

$K_t$  = choque positivo de demanda agregada;

$G_t$  = consumo do governo;

$X_t$  = choque negativo de oferta agregada;

$T$  = imposto líquido *lump-sum*.

<sup>23</sup> Note que se  $\alpha = 0$ , o modelo apresentaria perfeita flexibilidade de preços e se  $\alpha = 1$ , haveria rigidez total de preços.



## Testes de estacionariedade:

Tabela A.1

TESTE	DEFASAGENS UTILIZADAS PIB / INFLAÇÃO	ESTATÍSTICAS DOS TESTES	
		Variação % PIB Privado	Taxa de Inflação (IPCA)
ADF1(1) .....	11/1	(2)-4.7427	(2)-3.2211
ADF2(3) .....	11/1	(2)-5.9147	(2)-5.7958
ADF3(4) .....	11/1	(2)-5.8998	(2)-5.8819
KPSS(5) .....	11/11	0.1068	0.3154

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil.  
IPEDATA.

NOTA: Elaborado a partir dos resultados do *software Eviews*.

(1) ADF1 –  $H_0$ : raiz unitária;  $H_1$ : processo estacionário com média zero. (2) Indica rejeição da hipótese nula a 5% de significância. (3) ADF2 –  $H_0$ : raiz unitária;  $H_1$ : processo estacionário. (4) ADF3 –  $H_0$ : raiz unitária com drift;  $H_1$ : processo com tendência estacionária. (5) KPSS –  $H_0$ : processo estacionário;  $H_1$ : raiz unitária.

## Referências

AFONSO, A. **Disturbing the fiscal theory of the price level: can it fit the EU-15**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2002. (Working Paper).

ÁZARA, A. de. **Dominância Fiscal e suas implicações sobre a política monetária no Brasil: uma análise do período 1999 a 2005**. 2006. 84f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) — Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

BLANCHARD, O. **Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil**. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. (Working Paper, 10389).

BLANCHARD, O.; QUAH, D. The dynamic effects of aggregate-supply and demand disturbances. **American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 79, n. 4, p. 655-673, 1989.

CANZONERI, M. B.; CUMBY, R. E.; DIBA, B. T. Is the price level determined by the needs of fiscal solvency? **American Economic Review**, v. 91, n. 5, p. 1221-1238, 2001.

CARLSTRON, C.; FUERST, T. The fiscal theory of the price level. **Economic Review**, Cleveland, v. 36, n. 1, p. 22-32, 2000.

CHRISTIANO, L.; FITZGERALD, T. **Understanding the fiscal theory of the price level**. Cambridge, MA: NBER, 2000. (Working Paper, 7668).

ENDERS, W. **Applied econometric time series**. New York: John Wiley and Sons, 1995.

FAVERO, C. A.; GIAVAZZI, F. **Inflation targeting and debt: lessons from Brazil**. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. (Working Paper, 10390).

FIALHO, M. L.; PORTUGAL, M. S. Monetary and fiscal policy interactions in Brazil: an application of the fiscal theory of the price level. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 657-685, 2005.

FISCHER, S. The role of macroeconomic factors in growth. **Journal of Monetary Economics**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 485-512, 1993.

GADELHA, S. R. B.; DIVINO, J. A. Dominância fiscal ou dominância monetária no Brasil? Uma análise de causalidade. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 659-675, 2008.

HAMILTON, J. **Time Series Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

IVANOV, V.; KILIAN, L. A. Practitioner's Guide to Lag Order Selection for VAR Impulse Response Analysis. **Studies in Nonlinear Dynamics & Econometrics**, [S. l.], v. 9, n. 1, p.1-34, 2005.

KIM, S. Structural shocks and the fiscal theory of the price level in the sticky price model. **Macroeconomics Dynamics**, Cambridge, v. 7, n. 5, p. 759-782, 2003.

LIMA, E. C. R.; MAKI, A.; PUMAR, A. The effects of fiscal policy and its interactions with monetary policy in Brazil. **Economia**, Niterói, v. 13, n. 1, p. 149-180, 2012.

LOYO, E. **Tight money paradox on the loose: a fiscalist hyperinflation**. Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University, 1999. Mimeografado.

MARQUES JUNIOR, K. Há dominância fiscal na economia brasileira? Uma análise empírica para o período do Governo Lula. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 63-80, 2010.

NUNES, A. F. N.; PORTUGAL, M. S. Políticas fiscal e monetária ativas e passivas: uma análise para o Brasil pós metas de inflação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu. [Anais...]. Niterói: Anpec, 2009. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/354-67928f5f43bf5c15ad9f98b18917a45f.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ORNELLAS, R.; PORTUGAL, M. S. Fiscal and Monetary Interaction in Brazil. In: MEETING OF THE BRAZILIAN ECONOMETRIC SOCIETY, 33., 2011, Foz do Iguaçu. [**Anais...**]. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Econometria, 2011. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/sbe/EBE11/paper/view/2829/1289>>Acesso em: 10 jan. 2014.

ROCHA, F.; SILVA, E. P. Teoria Fiscal do Nível de Preços: um teste para a economia brasileira no período 1966-2000. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 419-436, 2004.

ROMER, D. **Advanced Macroeconomics**. New York: McGraw-Hill, 2001.

SARGENT, T.J; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Quarterly Review**, Minneapolis, v. 5, p. 1-17, 1981.

SIMONSEN, M. H.; CYSNE, R. P. **Custos de Bem Estar da Inflação: o caso com moeda indexada e estimativas empíricas para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1994. (Ensaio Econômico da EPGE/FGV, n. 249).

SIMS, C. Macroeconomics and Reality. **Econometrica**, [New York], v. 48, n. 1, p. 1-48, 1980.

SIMS, C. **Solving linear Rational Expectations Models**. [S. I.]: Yale University, 1995. (Working Paper).

TANNER, E.; RAMOS, A. M. **Fiscal sustainability and monetary versus fiscal dominance: evidence from Brazil, 1991-2000**. [S.I.]: IMF, 2002. (IMF Working Paper).

TOURINHO, O. A. A demanda por moeda em processos de inflação elevada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 7-68, 1995.

WOODFORD, M. Comment. In: BLANCHARD, O.; ROTEMBERG, J. J. (Ed.). **NBER Macroeconomics Annual 1998**. Cambridge, MA: MIT Press, 1999. p. 390-419.

WOODFORD, M. **Control of the public debt: a requirement for price stability?** Cambridge, MA: NBER, 1996. (NBER Working Paper, 5684).

# **Demanda de mão de obra: emprego, desemprego e produtividade do trabalho na China\***

*Mario Henrique Ogasavara\*\**

*Doutor em Administração (Ph.D. in Management) pela University of Tsukuba (Japão), Pós-Doutor pela National University of Singapore (Cingapura) e Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Gestão Internacional da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM/PMDGI)*

*Gilmar Masiero\*\*\**

*Doutor em Administração e Economia de Empresas pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP) e Professor de Administração de Empresas do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP/FEA)*

*Paula Cristina Nabuco\*\*\*\**

*Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professora Assistente no Curso de Economia da Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário de Campos dos Goytacazes (UFF/PUCG)*

## **Resumo**

*Dadas as peculiaridades de um “socialismo de mercado com características chinesas”, como a política de um filho único e a existência do sistema hukou (controle formal da movimentação de trabalhadores no interior da China), o*

---

\* Artigo recebido em nov. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja.

\*\* *E-mail:* mario.ogasavara@espm.br

\*\*\* *E-mail:* gilmarmasiero@gmail.com

\*\*\*\* *E-mail:* pnabuco@bol.com.br

*paradoxo da abundância da oferta coexistindo com a escassez do trabalho parece persistir. Assim, torna-se importante investigar quais são as características da demanda por trabalho na China e discutir sua produtividade e a existência de desemprego no País. Com base na literatura especializada, este artigo considera a relação dos trabalhos qualificado e não qualificado e a evolução do nível de emprego nos diferentes tipos de empresas que operam no território chinês, destacando as de propriedade estatal e as privadas. Discutem-se, ainda, as características do desemprego na China, os problemas relacionados às estatísticas oficiais e a questão da produtividade do maior contingente de mão de obra do mundo.*

## **Palavras-chave**

**Produtividade do trabalho; emprego; China.**

## ***Abstract***

*Given the particularities of a “market socialism with Chinese characteristics” such as the one-child policy and the hukou system (formal control of the workers’ movement in China), the paradox of plenty of labor supply coexisting with labor shortage seems to persist. Thus, it is important to investigate the characteristics of China’s labor demand and discuss its productivity and the existence of unemployment in the country. Based on the specialized literature, this paper focuses on the relationship between skilled labor and unskilled labor and on the evolution of the level of employment in the different types of companies which operate in the Chinese territory, highlighting the role of the state-owned and the private enterprises. We also discuss the characteristics of unemployment in China, the problems related to the official statistics and the issues surrounding the productivity in the world’s largest labor market.*

## ***Keywords***

***Labor productivity; employment; China.***

**Classificação JEL: J21, J23, J24.**

## Introdução

Para muitos estudiosos do mercado de trabalho, o fato de a China possuir grande oferta de mão de obra a baixos custos continuará sendo um fator determinante de maior competitividade e crescimento das empresas chinesas *vis-à-vis* suas similares internacionais. O País possui o maior contingente de trabalhadores, sendo 55% deles residentes em zonas rurais, segundo dados de 2010 do Banco Mundial. Em princípio, seu “exército industrial de reserva” parece ser inesgotável, dado que, de seus atuais 1,34 bilhão de habitantes, aproximadamente 800 milhões compõem sua força de trabalho economicamente ativa. Apenas sua população empregada em regiões urbanas é superior a toda a população dos Estados Unidos, que é, aproximadamente, de 310 milhões.

Os números chineses ou sobre a China impressionam por sua magnitude. A economia chinesa necessita gerar, anualmente, empregos em números superiores à força de trabalho do Chile ou de outros países do mesmo porte, dado que o incremento do emprego anual nos últimos anos foi da ordem de oito milhões. A maior parte desses empregos está localizada na região costeira, uma vez que o oeste e o noroeste do território são montanhosos e desérticos. Essa região, ao longo das últimas três décadas, foi protagonista de um dinamismo econômico que expandiu a economia chinesa a uma taxa média de 9,7% ao ano entre 1980 e 2009.

Essas elevadas e prolongadas taxas de crescimento econômico estão conduzindo vários estudiosos a discutir se a China alcançou seu Lewis Turning Point. Esse modelo, desenvolvido pelo ganhador do Prêmio Nobel Arthur Lewis (1954), consiste em um marco conceitual para avaliar o sucesso de uma economia em desenvolvimento e para explicar as formas de como os resultados do desenvolvimento econômico são difundidos. Em um mercado competitivo, somente quando a economia passa de um primeiro estágio clássico do processo de desenvolvimento (excedente de mão de obra) e entra no segundo estágio neoclássico (escassez de oferta de trabalho) é que a renda real começa a aumentar.

Até esse ponto, os benefícios do crescimento econômico podem aumentar na forma de absorção do excedente da oferta de mão de obra. Depois disso, o que se espera é a redução da desigualdade de renda, em uma tentativa de se acabar com a enorme lacuna econômica e social existente entre as áreas rural e urbana em um futuro próximo (Knight; Deng; Li, 2011). Obviamente, essa mudança se refletirá não apenas na China, mas também em outros países, já que a nação asiática é a maior exportadora mundial (Garnaut, 2010; Huang; Jiang, 2010), além de grande importadora.

Dadas as peculiaridades de um “socialismo de mercado com características chinesas”, como a política de um filho único e a existência do sistema *hukou* (controle formal da movimentação de trabalhadores no interior da China), o paradoxo da oferta e da escassez de trabalho parece persistir. Assim, torna-se importante investigar quais são as características da demanda por trabalho na China e a existência de desemprego no País e discutir sua produtividade. Com relação ao último ponto, este estudo sugere como uma hipótese que, em termos setoriais, a China obteve um maior crescimento da produtividade no setor industrial do que nos outros setores da economia (agricultura e serviços) ao longo das últimas três décadas.

Visando alcançar esses objetivos, realizou-se pesquisa documental com base na literatura especializada e em dados secundários publicados na China. Priorizou-se uma análise descritiva da relação do trabalho qualificado e do não qualificado com a evolução do nível de emprego nos diferentes tipos de empresas que operam no território chinês, destacando as de propriedade estatal e as privadas. Na sequência, discutem-se as características do desemprego na China e os problemas relacionados às estatísticas oficiais. Finalmente, com base nos dados do anuário estatístico de trabalho da China, realizou-se uma análise da produtividade do trabalho do maior contingente de mão de obra do mundo, seguindo-se a metodologia proposta por Camagni e Capellin (1985). Considerou-se, assim, a evolução do crescimento da produtividade do trabalho e do pessoal ocupado, em termos setoriais, ao longo de três décadas. Esse contingente segue sendo o grande protagonista das elevadas e persistentes taxas de crescimento econômico chinês.

## **Trabalhadores não qualificados *versus* trabalhadores qualificados**

A questão da demanda por trabalhadores segundo o nível de qualificação na China tem sido debatida constantemente nos meios governamentais e acadêmicos chineses e internacionais. Vários autores destacam o papel importante que as empresas estrangeiras vêm desempenhando ao longo dos anos não só na absorção, mas também na melhoria das qualificações de grandes contingentes de trabalhadores. (Cheng; Kwan, 2000, 2000a; Gao, 2005; Li, 2010). Li (2010), em particular, ressalta que a China é o maior receptor de investimento estrangeiro direto (IED) entre os países emergentes e o segundo do mundo após os Estados Unidos.

As pesquisas que relacionam a qualificação do trabalho com a atratividade do País em termos de IED mostram resultados divergentes. Por

exemplo, estudos de Cheng e Kwan (2000, 2000a) que investigam os determinantes da atratividade de IED em 29 regiões da China, entre os anos 1985-95, mostram que não há uma relação significativa entre a qualidade da mão de obra e tal atratividade. A inexistência dessa correlação pode ser explicada pelo período estudado pelos pesquisadores (1985-95), que corresponde aos primórdios do IED na China, quando a indústria priorizava atividades de mão de obra mais intensiva e menos relacionada à qualidade do trabalho e à agregação de valor. Um estudo de Gao (2005), com dados de um período posterior (1996-99), demonstra que a qualidade do trabalho (qualificação) tem um impacto positivo e significativo na atratividade de IED, sendo o efeito maior da qualificação do trabalho para os investimentos procedentes de países desenvolvidos.

No que tange às diferenças de produtividade em termos de qualificação profissional nas empresas multinacionais (EMNs) estabelecidas na China, Li (2010) realizou um estudo comparando subsidiárias provenientes de países desenvolvidos e de mercados emergentes. A pesquisa baseou-se em dados de empresas do **Economic Survey** de 2004, compilados pelo National Bureau of Statistics e com foco na indústria de produtos eletrônicos. De acordo com os resultados da pesquisa, a produtividade dos trabalhadores qualificados é maior nas subsidiárias de empresas provenientes de países desenvolvidos, comparados aos países emergentes. No entanto, não há diferenças no nível de produtividade de trabalhadores não qualificados. Isso sugere, conforme Li (2010), que os processos produtivos das EMNs de países desenvolvidos, de alguma maneira, pressionam para uma maior qualificação do trabalho.

Nota-se, entretanto, um paradoxo entre a demanda e a oferta de mão de obra qualificada. Apesar de a China possuir aproximadamente três vezes mais graduados universitários que os Estados Unidos e apresentar mais de um terço dos estudantes universitários cursando Engenharia (1,6 milhão de estudantes, número maior que em qualquer outro país), as EMNs, bem como as empresas chinesas com ambições globais, vêm encontrando dificuldades para contratar trabalhadores com talento e habilidades necessárias para ocupar os postos de trabalho qualificados vagos (Li *et al.*, 2011). Para Farrell e Grant (2005), menos de 10% dos candidatos chineses (160.000) estão adequados às exigências de trabalho em EMNs, particularmente no setor de serviços, nos quais a experiência em projetos e o trabalho em equipe são fortemente exigidos. No intuito de melhorar essa situação, o relatório da McKinsey sobre a escassez de talentos na China, elaborado pelos pesquisadores Farrel e Grant (2005), sugere que é necessário apoiar a formação nas universidades, localizadas não apenas em grandes centros como também em outras regiões do interior da China.



Segundo os mesmos autores, a China deve continuar a melhorar o ensino do idioma inglês nas escolas, exigido, desde 2001, pelo Ministério da Educação, para todos os estudantes a partir do 3º ano da escola primária. É preciso, também, treinar e recrutar mais professores de inglês. O País necessita, ainda, continuar incentivando uma maior participação das EMNs no treinamento e no desenvolvimento de talentos, além de uma maior aproximação delas com as universidades, visando alinhar seus currículos com as necessidades do mercado e, finalmente, fazer com que as políticas públicas consigam atrair os estudantes chineses que estão no exterior (em 2012, eram mais de 694 mil, dos quais aproximadamente um terço estava nos Estados Unidos, segundo os dados do Unesco Institute for Statistics (2013)) a retornarem ao País, auxiliando, nesse processo, a contornar a escassez de talentos.

Utilizando dados de empresas da Productivity and Investment Climate Survey, conduzida pela National Bureau of Statistics para o Banco Mundial, Fleisher *et al.* (2011) investigaram o papel da educação na produtividade do trabalho e na produtividade total, durante o período 1998-2000, em 425 empresas do setor manufatureiro, nas cidades de Pequim, Xangai, Guangzhou, Tianjin e Chengdu (região sudoeste). Os trabalhadores altamente qualificados foram considerados aqueles que possuíam, pelo menos, 16 anos de estudo (no mínimo, com formação universitária). Esses representavam 23% da força de trabalho das empresas pesquisadas e recebiam um salário anual médio de 26.032 yuan (US\$ 3.145/ano ou US\$ 262/mês).

Os trabalhadores menos qualificados (com média de 10,8 anos de estudo) recebiam uma remuneração anual média de 12.628 yuan (US\$ 1.525/ano ou US\$ 127/mês). Os pesquisadores estimaram o produto marginal dos trabalhadores por nível de qualificação e também por tipo de empresa (estatais, privadas domésticas e com capital estrangeiro). O resultado da pesquisa mostra, primeiramente, que o produto marginal é bem maior que o salário, porém essa diferença é maior para os trabalhadores mais qualificados. De forma geral, cada ano adicional de escolaridade incrementa o produto marginal em 30%, e o nível educacional do Diretor Executivo — Chief Executive Officer (CEO) — aumenta a produtividade total dos fatores das empresas com capital estrangeiro.

Com relação ao tipo de empresa, o efeito da educação no produto marginal do trabalhador é maior para as EMNs, como também para o nível de educação do CEO, no fator de produtividade total. As empresas estatais — *state-owned enterprises* (SOEs) — foram as que apresentaram os menores níveis de produto marginal e a menor taxa de crescimento do fator de produtividade total, o qual corresponde à metade do obtido pelas EMNs. Trabalhadores qualificados estão sendo atraídos pelas empresas estrangei-

ras que pagam salários maiores, mas que, posteriormente, refletem em maior produtividade.

Estudando o impacto do trabalho qualificado na produtividade, Fajnzylber e Fernandes (2009) investigaram os efeitos das atividades econômicas internacionais (importação, exportação, IED) na demanda de trabalho qualificado no Brasil e na China. No caso do Brasil, esses autores constataram que as atividades de importação e o fluxo de IED têm um efeito positivo na demanda de trabalho qualificado, servindo, também, como um canal para a difusão de tecnologia. Para as exportações, verificaram um efeito negativo: empresas que exportam menos de 50% da produção demandam relativamente mais trabalhadores qualificados, enquanto empresas que exportam mais da metade de sua produção demandam menos trabalhadores qualificados.

No caso da China, as atividades de importação e de exportação estão negativamente relacionadas com a demanda de trabalho qualificado. Isso implica que as empresas chinesas exportadoras se concentram em atividades de produção que utilizam mais trabalho intensivo não qualificado e empregam um número menor de trabalhadores qualificados (que, no entanto, possuem um salário maior). No que tange ao IED, os resultados mostram que o impacto do investimento na demanda por trabalho qualificado é mínimo, indicando uma especialização das empresas em produtos tipicamente de trabalho intensivo não qualificado.

Além da demanda da mão de obra qualificada pelas EMNs estabelecidas na China, alguns autores discutem, também, o impacto do IED na difusão do conhecimento em empresas domésticas (Chuang; Lin, 1999; Todo; Zhang; Zhou, 2011). Em uma pesquisa sobre as EMNs estabelecidas em um *cluster high-tech* na China, é possível verificar-se o papel importante exercido pelos trabalhadores altamente qualificados na difusão do conhecimento para as empresas domésticas. Para Todo, Zhang e Zhou (2011), quando as EMNs se utilizam de atividades produtivas que exigem apenas trabalho não qualificado, o conhecimento avançado é uma caixa preta para os trabalhadores locais.

Nos casos em que as EMNs se envolvem em atividades avançadas de pesquisa e desenvolvimento e utilizam trabalhadores especializados, há a abertura da caixa preta e o *staff* local altamente qualificado tem acesso ao conhecimento avançado. Assim, tal conhecimento é difundido por meio da transferência para outras empresas, da criação de novas e da colaboração tecnológica entre EMNs e empresas domésticas. Nota-se, entretanto, que essa difusão de conhecimento não é uniforme para todas as EMNs. As empresas japonesas, por exemplo, contribuem menos para essa difusão, pois empregam muito menos trabalhadores qualificados do que EMNs de outros

países. É importante destacar-se, ainda, que a presença de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) de empresas estrangeiras é uma forma eficiente de se adquirir conhecimento, visto que esses centros de pesquisa tendem a contratar um número maior de trabalhadores locais qualificados do que as unidades que apenas executam operações de produção e montagem, constituindo-se, assim, em difusores de conhecimento associado ao IED.

Ao analisar-se, especificamente, a composição do emprego nas unidades produtivas urbanas na China em 2009, conforme dados do China Labour Statistical Yearbook (CLSY), no Gráfico 1, notam-se, claramente, as diferenças dos cargos ocupados em relação ao nível de qualificação dos trabalhadores. Cargos que requerem conhecimento técnico, de gestão e de produção são ocupados por profissionais com alto nível de qualificação (no mínimo, com nível de educação superior), enquanto trabalhadores com nível médio (escola secundária júnior e sênior<sup>1</sup>) estão concentrados em serviços/comércio, atividades operacionais e produtivas de reprodução em massa. Finalmente, pessoas com baixo nível de qualificação são as que ocupam posições nas áreas da agricultura e de conservação de água.

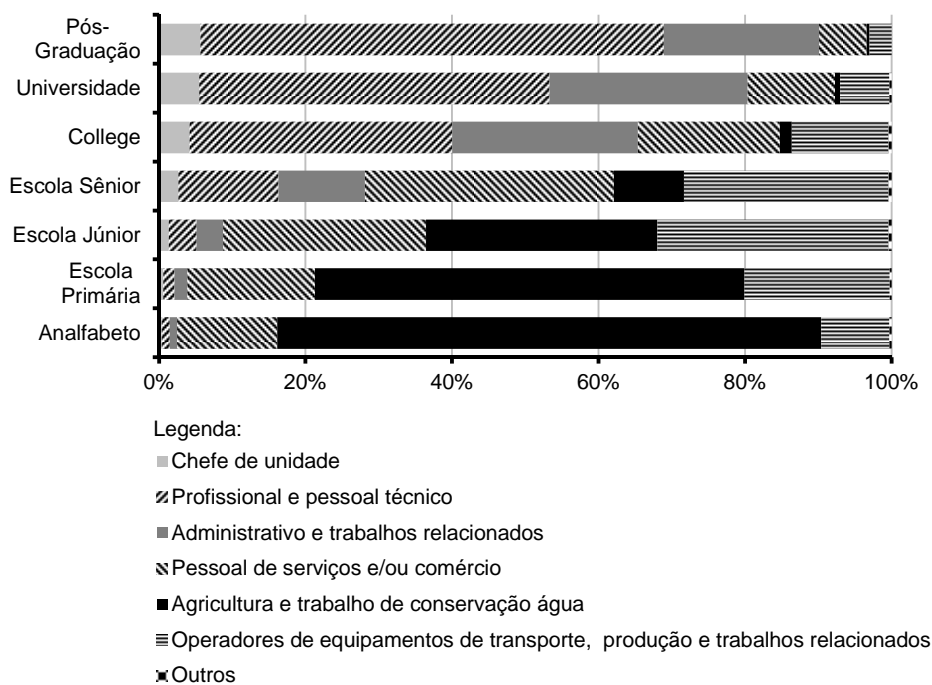
O Gráfico 2 apresenta a jornada semanal de trabalho das unidades produtivas urbanas SOEs, das “empresas de propriedade coletiva” — *collectively owned enterprises* (COEs) — e das “empresas com outra estrutura de propriedade” — *other ownership enterprises* (OOEs). Nesse caso, observa-se, também, uma grande diferença das horas trabalhadas por pessoas qualificadas (no mínimo, com nível de ensino superior) e pelos empregados menos qualificados. Segundo a International Labour Organization (2010), os trabalhadores altamente qualificados basicamente possuem uma jornada de trabalho que segue a legislação trabalhista da China, de 40 horas semanais, com o limite máximo de 48 horas semanais. Aproximadamente 50% dos trabalhadores com qualificação baixa (analfabetos ou escola primária) ou média (escola secundária) desenvolvem jornada de trabalho superior a 40 horas semanais, e pelo menos 22% vêm ultrapassando o limite de 48 horas semanais.

---

<sup>1</sup> No sistema educacional chinês, a escola secundária tem dois estágios: escola júnior, que é compulsória e tem duração de três anos (para crianças de 13 a 15 anos de idade), e escola sênior, que é opcional e também tem duração de três anos (para estudantes entre 16 e 18 anos de idade), mas é considerada crítica para a entrada na educação superior.

Gráfico 1

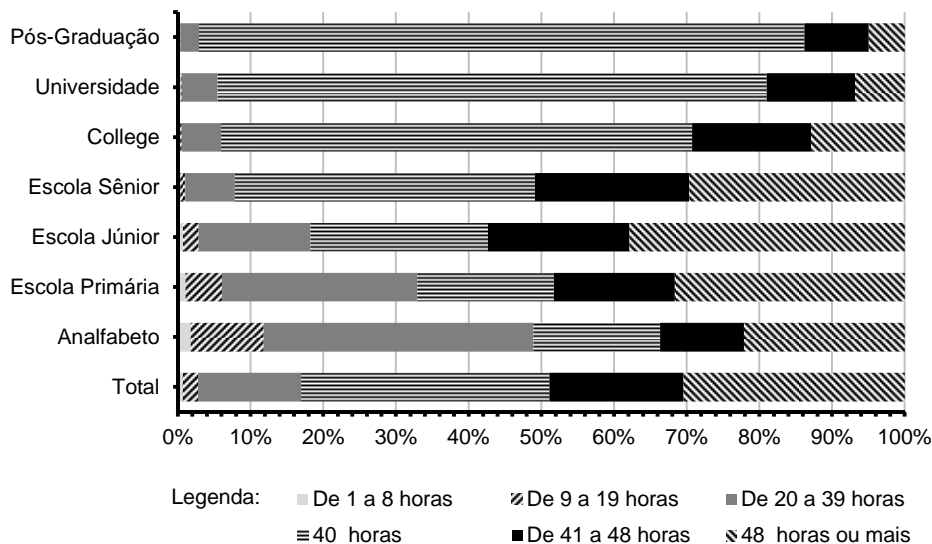
Ocupação de acordo com nível de escolaridade, em unidades urbanas, na China — 2009



FONTE DOS DADOS BRUTOS: China Labour Statistical Yearbook (China..., 2010).

Gráfico 2

Horas trabalhadas por nível de escolaridade, em unidades urbanas, na China — 2009



LEGENDA: De 1 a 8 horas De 9 a 19 horas De 20 a 39 horas  
 40 horas De 41 a 48 horas 48 horas ou mais

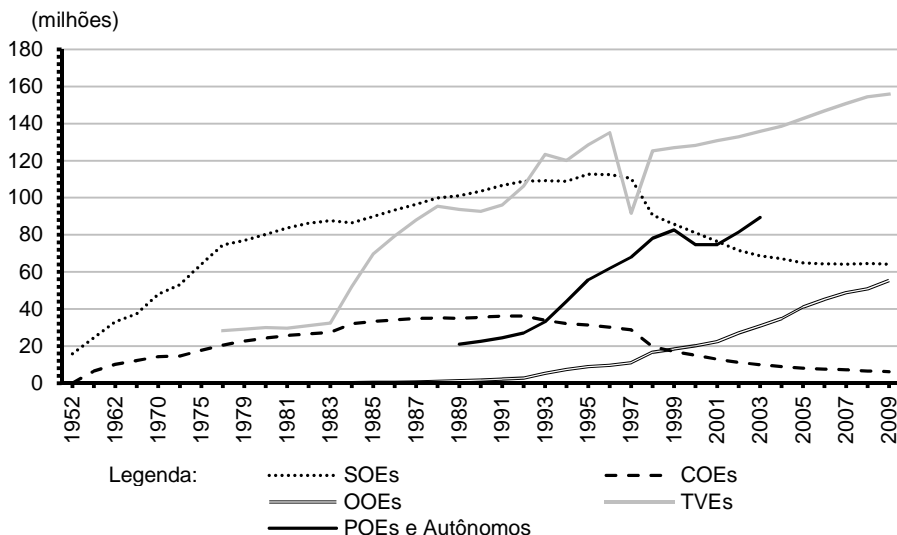
FONTES DOS DADOS BRUTOS: China Labour Statistical Yearbook (China..., 2010).

## Nível de emprego nos diferentes tipos de empresas que operam na China

Antes das reformas econômicas da China, a partir de 1979, existiam apenas dois tipos de estruturas de propriedade: as SOEs e as COEs. Segundo Xia, Li e Long (2009), as empresas privadas — *private owned enterprises* (POEs) — e as *township and villages enterprises* (TVEs) surgiram somente na década de 80, quando a China passou por uma grande reestruturação no que se refere ao mercado de trabalho. Mesmo com uma grande população, durante o período 1952-2009, a China apresentou um crescimento na taxa de emprego de 2,6% ao ano e, desde o início do século XXI, essa taxa tem sido de 0,9% ao ano (China..., 2010). O Gráfico 3 apresenta a distribuição do emprego de acordo com o tipo de empresa, no período 1952-2009.

Gráfico 3

Pessoas empregadas por tipo de empresa, na China — 1952-2009



FONTES DOS DADOS BRUTOS: China Labour Statistical Yearbook (China..., 2010).  
Lu *et al.* (2002).  
Kanamori e Zhao (2004).

NOTA: Os dados referentes às SOEs, COEs, OOs e TVEs são de China... (2010); os das POEs e dos autônomos são de Lu *et al.* (2002) e Kanamori e Zhao (2004).

Desde os anos 50, a grande maioria dos empregos urbanos na China era concentrada em empresas de propriedade estatal. Até o início dos anos 90, as SOEs eram responsáveis por, aproximadamente, 38% do emprego nas unidades urbanas, atingindo seu auge em 1995, quando chegaram a empregar 112,6 milhões de trabalhadores. No Gráfico 3, observa-se que, até meados da década de 90, o emprego total em empresas SOEs apresentava crescimento contínuo. Após esse período, segundo Meiyan e Cai (2009), houve grande reestruturação empresarial, devido à ineficiência e ao baixo desempenho das SOEs, resultando em demissões em massa e fechamento de numerosas empresas do Estado. Isso pode ser notado pela queda expressiva do número de trabalhadores das SOEs durante o período 1997-2005 e de sua estabilização a partir de então. Boa parte do emprego correspondente às SOEs foi transferido para os setores que demandavam menor escala de investimento, como comércio e/ou vendas.

Conforme os dados apresentados no Gráfico 3, para os anos mais recentes, apesar da diminuição significativa, as SOEs ainda absorvem 17% de toda mão de obra na China. Se considerada apenas a mão de obra urbana, as SOEs representam 29% do emprego nessas áreas (China..., 2010). Lu *et*

*al.* (2002) explicam que as COEs consistem em unidades urbanas onde a propriedade é coletiva e pertencem, por exemplo, aos trabalhadores das empresas ou aos residentes de uma comunidade em que a empresa está situada. Na prática, segundo Xia, Li e Long (2009) as COEs são parte do setor semiestatal, cuja propriedade é controlada conjuntamente por esse grupo de pessoas, pelos administradores das COEs e por outros membros do governo local. Como observado no Gráfico 3, as COEs também tiveram um declínio significativo no número de pessoas empregadas. Essa diminuição iniciou-se anteriormente ao declínio ocorrido nas SOEs, mais precisamente, a partir de 1992, quando atingiu o auge de 36 milhões de trabalhadores.

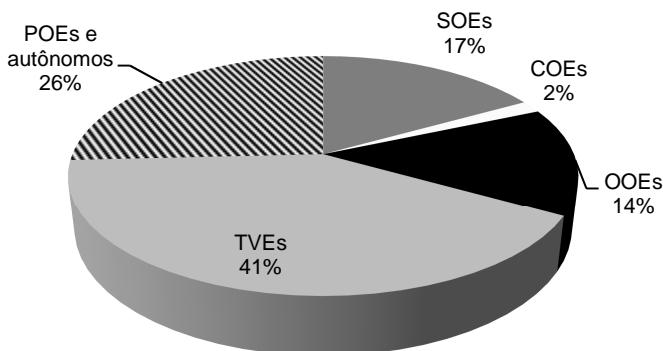
Do auge de 36 milhões de empregos das COEs, o setor de manufatura empregava mais de 15 milhões de pessoas em 1994. Em 2009, esse número reduziu-se para apenas um décimo, ou seja, 1,5 milhão. O setor de comércio e/ou vendas também diminuiu de sete milhões em 1994 para apenas 525 mil em 2009. Embora as COEs apresentassem um desempenho superior ao das SOEs, de acordo com Guiheux (2006), para Lu *et al.* (2002) foi muito difícil competir com as empresas privadas, particularmente nos setores de manufatura e serviços, que eram considerados de fácil entrada para as POEs.

Outra explicação para a grande diminuição do número de pessoas empregadas nas COEs deve-se, segundo Lu *et al.* (2010), ao fato de algumas empresas terem sido privatizadas ou adquiridas pelas EMNs ou, ainda, tornado-se entidades corporativas com estruturas híbridas, conforme descrito por Cao, Qian e Weingast (1999). Essa diminuição também pode ser atribuída à imposição de uma escala mínima de operação, introduzida em 1998, para que os dados das empresas fossem considerados nas pesquisas oficiais. Em termos gerais, as COEs são responsáveis, hoje, por somente 2% do emprego na China, conforme demonstrado no Gráfico 4.

As OOE's englobam propriedade conjunta (*joint ownership*), com participação acionária de fundos estrangeiros e chineses de Hong Kong, Macau e Taiwan e de outros tipos de propriedades, além das empresas limitadas. Essa diversidade das OOE's faz com que haja grande dificuldade de tratamento das informações sobre elas de maneira detalhada (Jefferson *et al.*, 2000). Dessa forma, é comum a utilização dos dados agregados disponibilizados nos anuários CLSY, que revelam que houve um grande crescimento de absorção da mão de obra por esse tipo de empresa.

Gráfico 4

Composição do emprego, por tipo de empresa, na China — 2009



FONTE DOS DADOS BRUTOS: China Labour Statistical Yearbook (China..., 2010).

O emprego nesse tipo de empresa cresceu a uma taxa média anual da ordem de 23,5% durante o período 1984-2009 (nos últimos três anos, a taxa média foi 7%). Em 2009, empregavam mais de 55 milhões de chineses, sendo responsáveis pela absorção de 14% da mão de obra chinesa, conforme os dados apresentados no Gráfico 4. Boa parte do emprego nessas empresas concentrava-se na manufatura (53%), seguido pelo setor de construção (14%) e do comércio (6%). Em particular, no setor manufatureiro, houve um crescimento de 380% de pessoas empregadas durante o período 1994-2009 (China..., 2010).

Outro tipo de empresa peculiar do ambiente de negócios chinês são as TVEs. Essas são empresas registradas como sendo de propriedade de residentes de uma comunidade rural ou do governo de um *town* — aglomerado urbano menor que uma cidade e maior que uma vila (*village*) (Lu *et al.*, 2002; Masiero, 2006). As TVEs constituem um caso único de rápida expansão e ascensão de empreendedores e de empresas rurais em grande escala (Perotti; Sun; Zou, 1999). Porém, foi apenas no início dos anos 80 que o Governo resolveu incentivar a criação das TVEs. Naquele período, o Governo reconheceu o importante papel que as TVEs teriam na economia chinesa, favorecendo, assim, sua implantação e expansão enquanto restringia a participação de empresas privadas que com elas pudessem concorrer (Tian, 2000). De acordo com Wang (2005) e Perotti, Sun e Zou (1999), as TVEs, além de propiciarem o aumento de renda na área rural e de contribuírem significativamente para as receitas fiscais, concentram uma grande quanti-



dade de mão de obra excedente no campo, sem necessidade de muitos investimentos estatais.

A evolução e a importância do segmento das TVEs como grandes empregadoras na China podem ser observadas nos Gráficos 3 e 4. Eram 159 milhões de chineses empregados em 2009, em comparação aos 28 milhões de trabalhadores em 1979. Em 1993, as TVEs absorveram, pela primeira vez, mais trabalhadores que as SOEs, porém houve um recuo dessa posição em 1997, como resultado do impacto da crise financeira da Ásia (Xu; Zhang, 2009). Note-se que as TVEs empregam, atualmente, mais que toda a população de Bangladesh, o sétimo país mais populoso do mundo, com 154 milhões de habitantes (World Bank, 2011).

As POEs surgiram após as reformas econômicas na China, nos anos 80. A expansão inicial do setor privado foi devida ao estabelecimento de novos negócios, feitos mais intensamente pelas empresas pequenas e familiares do que pela transformação de SOEs ou COEs em empresas privadas (Peng; Tan; Tong., 2004; Xia; Li; Long., 2009). Inicialmente, essas empresas enfrentaram grandes dificuldades de acesso ao crédito (Tsai, 2002), mas, posteriormente, houve uma maior flexibilização das restrições impostas pelo Governo com relação ao estabelecimento e à expansão dessas empresas (Kung; Lin, 2007).

Adicionalmente, um grande número de empresas públicas (incluindo as TVEs) foi privatizado ou tornou-se entidade com participação majoritária de capitais privados (Li, 2003; Lin; Zhu, 2001). O setor privado (POEs e autônomos) contribuiu de forma significativa para a transição da economia chinesa, empregando mais de um quarto dos trabalhadores chineses em 2009, conforme apresentado no Gráfico 4.

Mesmo sem dados disponibilizados para todo o período 1989-2009, as curvas do Gráfico 3 mostram claramente o crescimento do número de pessoas empregadas nas POEs, superando as SOEs e tornando-se o segundo maior empregador da China após as TVEs. Outro importante aspecto das POEs refere-se à difusão do conhecimento das multinacionais para as empresas chinesas. Frequentemente, essa difusão vem ocorrendo pela mobilidade de emprego dos profissionais qualificados: engenheiros e gestores das multinacionais na China mudam com frequência de emprego, transferindo-se para empresas domésticas ou criando seu próprio negócio após adquirirem conhecimento e habilidades mais avançadas nas empresas estrangeiras (Todo; Zhang; Zhou, 2009).

## Características do desemprego na China

Nos anos 90, a economia chinesa passou por mudanças relativamente rápidas em sua estrutura industrial. As SOEs estavam perdendo competitividade e eficiência por não conseguirem utilizar sua capacidade produtiva de forma adequada. Para Meiyang e Cai (2009) havia muitos trabalhadores no setor estatal que geravam perdas financeiras crescentes não sustentáveis. Diante desse quadro, o Governo foi forçado a “privatizar” as empresas estatais ou mesmo permitir que os gestores das SOEs demitissem os funcionários públicos. Assim, durante esse período, ocorreu a quebra do chamado princípio do *keeping the iron rice bowl*<sup>2</sup>, que garantia emprego estável e vitalício para os trabalhadores de empresas estatais.

A Tabela 1 mostra que houve demissão de aproximadamente 36 milhões de funcionários das estatais durante o período 1995-2002. O setor público, que havia atingido o pico de 113 milhões de pessoas empregadas em 1995, representando 74% do total de trabalhadores urbanos, diminuiu para 71 milhões em 2002, correspondendo à participação de 65%, decrescendo ainda mais, em 2009, para 64 milhões de pessoas, ou apenas 51% do total do emprego urbano (China..., 2010). No final da década de 90, como mencionado anteriormente, a China foi atingida pelos efeitos da crise financeira do leste asiático. Milhares de trabalhadores chineses foram demitidos devido ao desempenho desfavorável das empresas, o que, em alguns casos, resultou em fechamentos de fábricas. A Tabela 1 mostra um total de 45 milhões de trabalhadores demitidos durante o período 1995-2002.

Tabela 1

Indicadores de emprego e desemprego na China — 1995-2002

(em milhões)

ANOS	TRABALHADORES DEMITIDOS	TRABALHADORES DEMITIDOS DE SOEs	TRABALHADORES DE SOEs
1995	5,64	3,68	112,61
1996	8,15	5,42	112,44
1997	6,34	6,34	110,44
1998	7,39	5,62	90,58
1999	7,81	6,19	85,72
2000	5,12	4,45	81,02
2001	2,83	2,34	76,40
2002	2,11	1,62	71,63
<b>Total</b>	<b>45,39</b>	<b>35,66</b>	<b>-</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Giles, Park e Zhang (2005).

<sup>2</sup> Traduzindo-se, de forma livre, tem-se “mantendo as tigelas de arroz em ferro”, o que significa “permanecer no emprego para poder trazer comida para casa”.

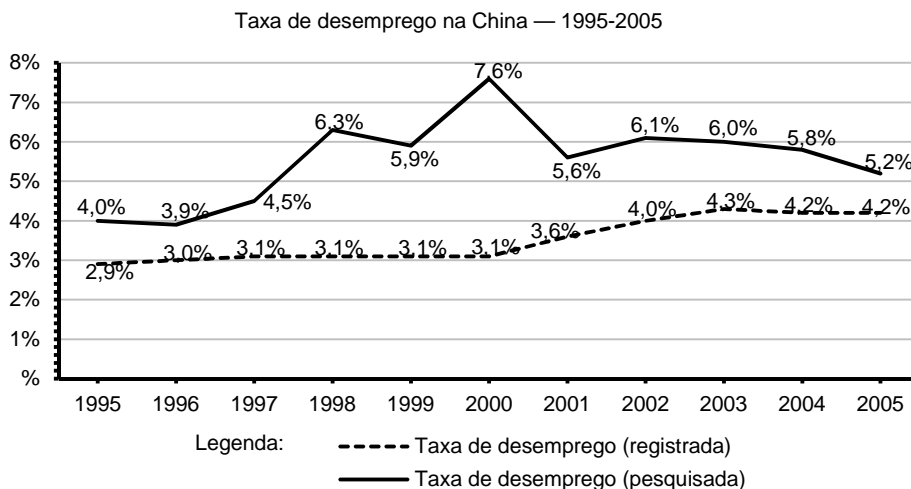
Esse expressivo contingente de trabalhadores demitidos resultou em desempregados ou aposentados que saíram definitivamente do mercado de trabalho. O cenário para essas pessoas desempregadas era prejudicado também pelo grande número de trabalhadores rurais que migravam para as cidades à procura de emprego, o que ocasionava maior competição no mercado de trabalho. Além disso, com uma população economicamente ativa atingindo o seu ápice, todos os anos havia novos entrantes disputando uma colocação nesse mesmo mercado.

Entretanto, alguns pesquisadores consideram que estatísticas oficiais sobre o desemprego não fornecem informações suficientes para retratar a situação real do mercado de trabalho chinês (Meiyan; Cai, 2009; Solinger, 2001). Rawski (2001) e Solinger (2001) acreditam que o atual índice de desemprego na China é subestimado, pois os números oficiais englobam apenas pessoas na faixa etária de 16 a 50 anos para homens e de 16 a 45 anos para mulheres que possuem o registro urbano e que não haviam encontrado ainda uma nova colocação. Assim, pessoas sem o registro de residente urbano (*hukou*) não entram na estatística, o que resulta no número de desempregados entre os residentes urbanos e não no número de pessoas à procura de emprego.

Além disso, indivíduos que trabalhavam em empresas que não haviam formalizado sua falência não foram considerados nas estatísticas de desempregados. As taxas de desemprego podem ser observadas no Gráfico 5. Como mencionado anteriormente, durante o período 1997-2000, ocorreram demissões em massa de trabalhadores do setor estatal. Porém, ao se observarem os dados de desemprego registrado, as taxas permanecem constantes em 3,1%, o que parece ter sido subestimado (Rawski, 2001) e Solinger (2001).

No intuito de tentar superar essa inconsistência, Meiyan e Cai (2009), baseados em dados de cidades e vilas chinesas da última década, fizeram uma pesquisa para estimar a taxa de desemprego naquele período e verificaram que havia diferenças significativas. Particularmente, no período da reestruturação, a taxa de desemprego calculada na pesquisa atingiu o nível de 7,6% em 2000. Resultado semelhante foi publicado no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, que situa a taxa de desemprego no intervalo de 7,9% a 8,5%, considerando a soma de desempregados registrados, pessoas procurando emprego e trabalhadores rurais ociosos nas cidades e nas vilas (UNDP, 1999). A partir de 2005, as diferenças entre as taxas registradas oficialmente e as calculadas por Meiyan e Cai diminuem; no entanto, não se anulam.

Gráfico 5



FORNE DOS DADOS BRUTOS: China Labour Statistical Yearbook (China..., 2010).

Em 1998, o Governo implementou o programa Three Social Safety Nets (Três Redes de Segurança Social, tradução nossa), composto por subsídios básicos de moradia para os trabalhadores demitidos das SOEs, seguro desemprego urbano e programa de benefícios para desempregados, baseado num padrão de vida mínimo (*dibao*) garantido para residentes urbanos. Contudo, o programa Dibao não conseguiu assegurar o benefício a todos que dele necessitam. Segundo dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto de População e Economia do Trabalho, da Academia de Ciências Sociais da China, apenas 37,1% de todas as famílias que eram elegíveis para o Dibao efetivamente receberam o subsídio. Nesse percentual, estão incluídas 5,5% das famílias que não eram elegíveis, mas que também foram contempladas com os benefícios (Meiyan; Cai, 2009).

Adicionalmente, Yueh (2009) destaca que o Governo incentivou pessoas demitidas e desempregadas a iniciarem seus próprios negócios e obterem empregos como trabalhadores temporários (*part-time* e sazonais). Aqueles que optaram por abrir um negócio próprio receberam reduções e isenções de taxas e microempréstimos e tiveram simplificados seus processos de abertura de empresas.

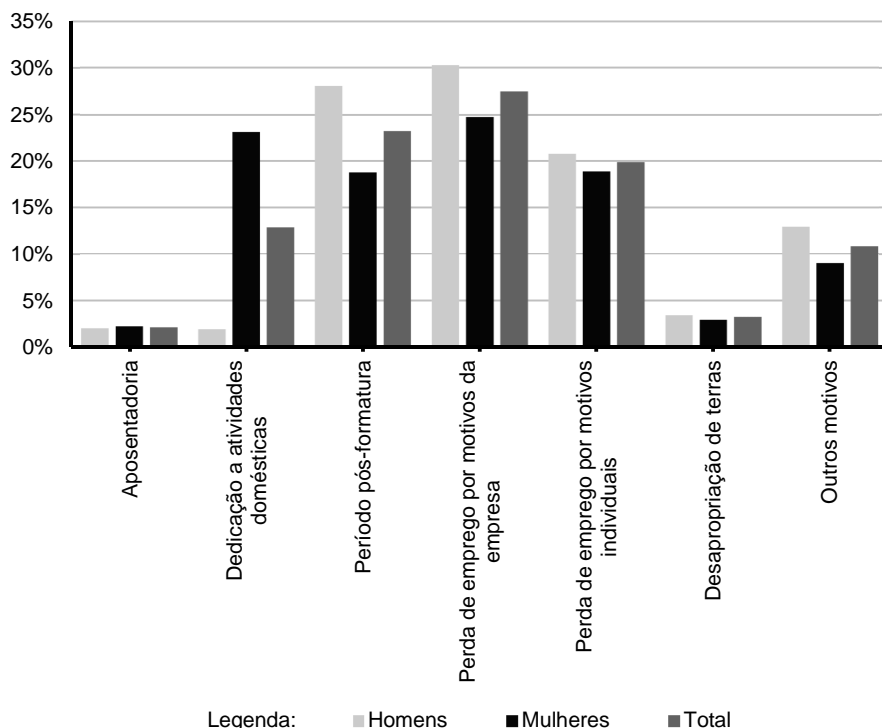
Com todos esses incentivos, contudo, em uma pesquisa realizada em 13 cidades entre 1999 e 2000, foi revelado que trabalhadores demitidos permaneceram desempregados por um longo período. Aproximadamente 50% das pessoas demitidas desde 1992 continuavam desempregadas no ano da pesquisa. O impacto maior do desemprego refere-se a pessoas com

baixo nível educacional, mulheres, trabalhadores de meia-idade e empregados com atividades manuais ou com pouca qualificação. Segundo Appleton *et al.* (2002), as demissões atingiram particularmente as pessoas empregadas por governos locais ou por unidades coletivas urbanas. Aqueles que conseguiram realocação no mercado de trabalho o fizeram por meio da sua rede social. Os dados mais recentes publicados no CLSY (China..., 2010) revelaram uma taxa de desemprego de 4,3% em 2009, um acréscimo de 4% (350 mil pessoas) em relação ao ano anterior, atingindo 9,21 milhões de pessoas registradas como desempregadas.

Observando mais detalhadamente os motivos do desemprego no Gráfico 6, nota-se que as três principais razões estão relacionadas com interesses da empresa (28%), dificuldade para encontrar trabalho após a formatura (24%) e perda de emprego por motivos individuais (20%). Destaca-se, também, que há grande incidência de mulheres fora do mercado de trabalho por estarem desenvolvendo atividades domésticas (23%).

Gráfico 6

Motivos do desemprego na China — 2009



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Meiyen e Cai (2009).

Um dos fatores de crescimento do desemprego refere-se ao número elevado de graduados que não estão conseguindo colocação no mercado de trabalho. Considerando-se o nível educacional, os dados do CLSY mostram que, das pessoas registradas como desempregadas, as que se formaram em ensino superior técnico/profissionalizante, universidade ou pós-graduação, 47%, 63% e 59% respectivamente, não conseguiram inserir-se no mercado de trabalho após a conclusão do curso. Esses dados, de acordo com Roberts (2010), confirmam numerosas informações reveladas pelo Ministro da Educação, em julho de 2010, de que mais de 25% dos 6,3 milhões de estudantes chineses que se formaram em universidades encontravam-se desempregados.

Essa conjuntura deve ser analisada com cautela, pois, em 1999, o governo chinês lançou o Plano de Ação para Estimular a Educação no Século XXI, que tinha como objetivo alcançar a taxa bruta de 15% dos jovens matriculados no ensino superior até 2010, no intuito de qualificar mão de obra em massa. O Ministro da Educação anunciou, em 2004, que a proporção bruta de estudantes matriculados nas universidades em relação à população na faixa etária de 18 a 22 anos atingia 19%. Isso implica que a China havia conseguido atingir o limite da chamada “educação superior em massa” seis anos antes do planejado, superando os Estados Unidos em termos de números (não de proporção) de matriculados no nível superior (Bai, 2006; Fladrich, 2006). Rein (2010a) estima que o número de universitários graduados cresceu de um milhão em 2000 para mais de seis milhões em 2010.

Com excesso de oferta de graduados nas grandes cidades, até mesmo estudantes com excelente desempenho em universidades de grande prestígio encontram dificuldades de serem absorvidos pelo mercado de trabalho e, quando encontram uma posição, o salário oferecido é baixo. Apesar do aumento do número de graduados, executivos de diversas empresas consideram que um dos maiores desafios para sustentar o crescimento dessas empresas consiste em recrutar e reter os talentos. De acordo com Rein (2010), mais de um terço das grandes companhias possui *turnover* de 30%, o que é alto e oneroso. Nos Estados Unidos, um *turnover* de 11% é considerado muito elevado e de 9% é considerado aceitável, do ponto de vista dos custos, e poderia servir para renovar a organização.

Para Farrell e Grant (2005), a baixa quantidade de pessoas graduadas não é mais um problema na China, mas melhorar a qualidade de ensino e a conexão dos formandos com o mercado de trabalho continua sendo um desafio importante. Mesmo no início do século XXI, a educação na China é dominada pela aprendizagem mecânica (*rote learning*) e pela absorção de grande quantidade de conhecimento teórico, em vez de ser pelo desenvol-

vimento criativo e analítico, pelo pensamento crítico e pela habilidade em expressar a própria opinião (Fladrich, 2006). O estilo predominante é aquele em que os professores monopolizam as aulas com suas falas, e os alunos escutam sentados.

Rein (2010) afirma que o sistema educacional chinês não apenas tem de mudar, mas também realizar essas mudanças rapidamente, para evitar instabilidade social e permitir a transição de um país baseado no baixo custo de produção para uma economia orientada para serviços. Segundo Roberts (2010), o Governo está tentando realizar sua parte ao lançar, em julho de 2010, o Plano Nacional para a Reforma e Desenvolvimento Educacional em Médio e Longo Prazos (tradução nossa), que busca aumentar os gastos em educação para todos os níveis e foca o currículo universitário em habilidades mais práticas.

Rein (2010a) sugere alguns pontos para a melhor formação dos estudantes chineses. Para ele, as universidades devem não apenas focar em habilidades práticas, mas também atender às demandas do mercado de trabalho com sintonia na conexão empresa-universidade. É importante, também, a possibilidade de haver escolhas de disciplinas eletivas para desenvolver o conhecimento multidisciplinar e não apenas o de uma área específica. Finalmente, é necessária uma maior interação em sala de aula, para que os alunos aprendam a desenvolver melhor o pensamento crítico. Nesse caso, é preciso diminuir o tamanho das turmas, possibilitando mais discussão e debate.

Além da tentativa de melhoria do sistema educacional chinês, iniciativas de alguns governos locais introduzem fundos especiais e descontos de impostos para apoiar os graduados que desejam iniciar o seu próprio negócio. Roberts (2010) relata que o governo central também incentiva jovens com elevado grau de escolaridade a desenvolverem atividades de governo nas províncias mais pobres localizadas no interior do País. Li e Zhang (2010) destacam outro ponto relacionado à limitação do *hukou* institucional dos alunos graduados. Os estudantes das áreas rurais ganham *status* de *hukou* local na cidade onde realizam seus estudos. Esse *status* é temporário para o estudo, como se fosse um visto de estudante. Se, ao se graduar, o estudante quiser permanecer na mesma cidade na qual finalizou o curso superior ou em alguma outra, ele deverá obter a aprovação do Governo, o que é um processo dificultoso, particularmente em grandes centros.

Assim, esses formandos têm de migrar e trabalhar sem *hukou* local, como se fossem trabalhadores migrantes com baixa qualificação, e sofrem inúmeras barreiras institucionais e discriminação (Knight; Yueh, 2004). Na China, portanto, não apenas a questão da qualidade do ensino tem efeito seletivo sobre as oportunidades de emprego para os recém-formados, mas

também o *hukou*, que proporciona uma segregação do mercado de trabalho, inclusive para pessoas que obtiveram educação superior (Li; Zhang, 2010).

## Produtividade do trabalho na China

Ao longo do período de reformas e abertura, a China registrou taxas de crescimento significativas e transformações estruturais de seu sistema econômico. Em pouco mais de 30 anos, o ingresso de empresas estrangeiras, a “liberalização” dos fluxos migratórios, as alterações na participação do Estado na economia, com o grande processo de “privatização” da década de 90, dentre outros fatores, mudaram drasticamente as relações de trabalho e os índices de produtividade no País. Até 1978, a produtividade do trabalho era um indicador praticamente irrelevante na China, o mercado de trabalho era inexistente, e a política *iron rice bowl*<sup>3</sup> assegurava estabilidade, benefícios e um patamar salarial mínimo para os trabalhadores da indústria chinesa. Com as transformações do sistema, provocado pelas reformas em massa das empresas estatais, a produtividade do trabalho tornou-se um indicador importante da eficiência e da competitividade das indústrias.

Esse processo gerou mudanças também na estrutura ocupacional do País. Logo no início da década de 80, é possível observar-se um significativo acréscimo de pessoal ocupado tanto na indústria quanto em serviços, com uma queda acelerada da participação na agricultura. A evolução da estrutura ocupacional por setores na China, de 1952 a 2009, está representada no Gráfico 7. Em 1952, poucos anos depois do estabelecimento da fundação da República Popular da China, 84% dos trabalhadores estavam empregados na agricultura, 7% na indústria e 9% no setor serviços. Em 2009, essa distribuição por setor tinha mudado drasticamente, com aproximadamente 38% dos trabalhadores ocupados na agricultura, 28% na indústria e 34% no setor serviços.

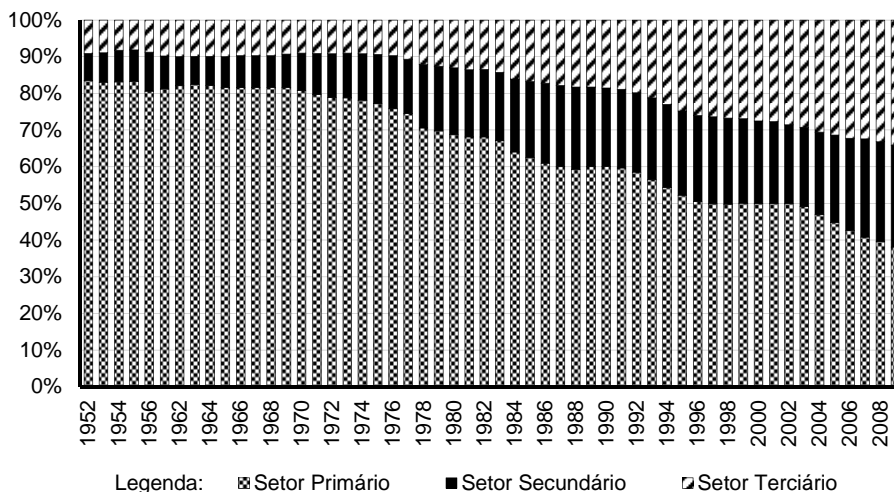
---

<sup>3</sup> A política *iron rice bowl* (*tie fan wan*) refere-se a um sistema nacional de provisionar e assegurar emprego, para evitar que a população se preocupasse com a empregabilidade, cujas duas principais iniciativas consistiam em: (a) garantia na entrada ao mercado de trabalho e (b) controle na saída (Fung, 2001). Conforme Ding, Goodall e Warner (2000), isso possibilitava aos trabalhadores “emprego para a vida inteira” (*jobs for life*), ou seja, emprego do “berço até o túmulo” (*cradle to grave*).



Gráfico 7

Evolução da estrutura ocupacional por setores na China — 1952-2009



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: International Labour Organization (2011).

A análise da evolução da produtividade, em termos de Valor Adicionado (VA) e de pessoal ocupado, pode ser feita a partir do diagrama de Camagni e Capellin (1985), que representa, nas abscissas, a taxa de crescimento do pessoal ocupado do setor, relativamente ao crescimento total e, nas ordenadas, o crescimento setorial “relativo” da produtividade do trabalho. Nas abscissas, está a produtividade do trabalho e, nas ordenadas, o pessoal ocupado. Os dados sobre incremento de VA e de pessoal ocupado por setor na China mostram uma evolução peculiar. Uma análise do crescimento relativo, qual seja o quociente anual médio entre os índices de crescimento, ajuda a visualizar o comportamento dos índices por setor e o quanto eles se afastam ou se aproximam da média.

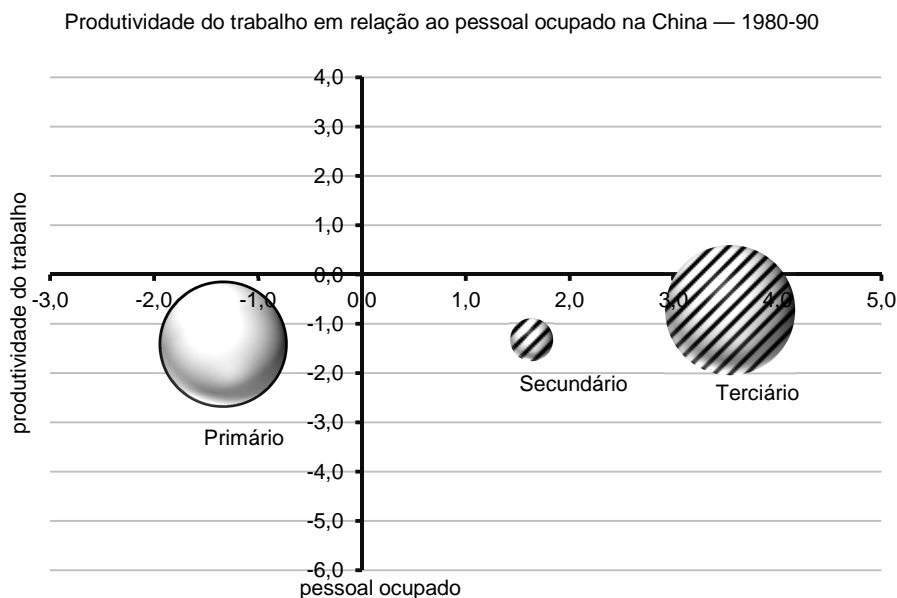
Portanto, quanto maior (menor) o crescimento do setor, mais afastada (próxima) estará do eixo. Com relação ao crescimento relativo do pessoal ocupado, esse é positivo (negativo) quando estiver ao lado direito (esquerdo) no eixo  $x$ . Quanto mais afastado estiver do eixo  $y$ , maior a diferença entre o crescimento médio do setor e o crescimento médio da economia. Se o crescimento do VA for positivo, a marcação é com textura transversal, se for negativo, é branca. Quanto maior o tamanho, maior a diferença entre o crescimento do VA do setor e o VA da economia como um todo.

A análise de Camagni e Capellin (1985) propõe, também, uma tipologia para os setores: (a) dinâmicos, que apresentam alto crescimento no empre-

go e na produtividade; (b) em reestruturação, que alcançam altas taxas de crescimento da produtividade, como consequência da destruição de postos de trabalho; (c) estagnados, com baixo desempenho nessas duas variáveis; e (d) intensivos em trabalho, com baixo crescimento da produtividade, em decorrência do peso do trabalho no processo produtivo.

Como mostra o Gráfico 8, no período 1980-90, a agricultura era o setor com o VA mais baixo na China, apresentando taxa negativa de crescimento do VA, do pessoal ocupado e da produtividade. O setor que apresentava maior dinamismo era serviços, com Valor Agregado positivo, como indicado. Além disso, esse setor registrava uma espécie de transição em sua produtividade, nesse caso, sobre o eixo *x*, mas com sua maior parte ainda no quadrante negativo.

Gráfico 8



FONTE DOS DADOS BRUTOS: China Statistical Yearbook (China..., 1981, 1991, 2001, 2009).

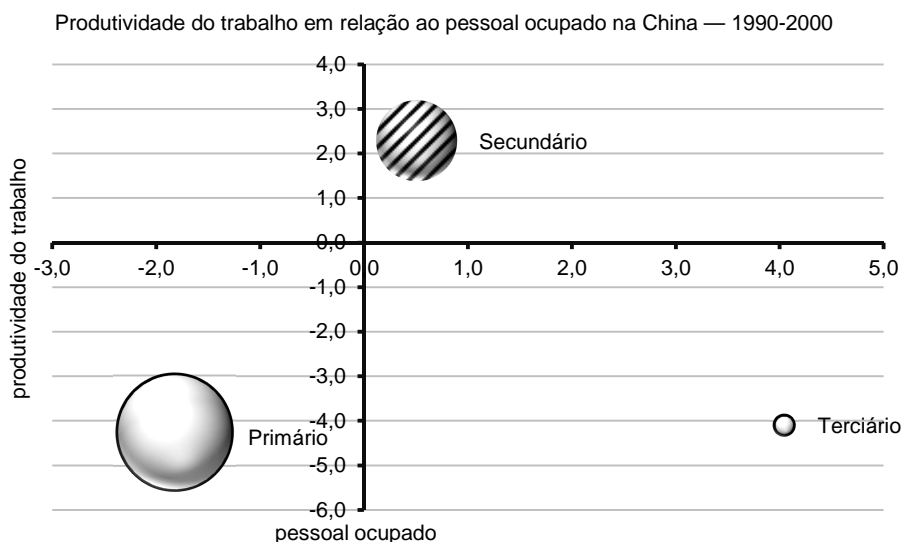
Considerando-se o pessoal ocupado, o crescimento foi positivo. A indústria mostrava dinamismo inferior ao do setor serviços, mas com taxa de crescimento médio do VA positiva e superior à da média da economia chinesa; a produtividade ainda estava no quadrante negativo; e o pessoal ocupado, no quadrante positivo. Nesse período, a taxa de crescimento negativa do VA da agricultura, devido ao seu peso em relação aos outros setores,

ainda tinha efeito muito significativo sobre a evolução da produtividade do trabalho na China como um todo.

Pela análise proposta por Camagni e Capellin (1985), pode-se afirmar que o setor agrícola era um setor estagnado, com baixo crescimento da produtividade, mas intensivo em trabalho, em decorrência do peso desse no processo produtivo. Já os setores serviços e indústria mostravam VA positivo, baseado mais fortemente no crescimento de pessoal ocupado que em ganhos de produtividade.

Ao longo da década de 90 (Gráfico 9) esse cenário mudou, com a indústria assumindo o papel de setor dinâmico da economia chinesa, em detrimento dos outros dois. A esfera com linhas na diagonal, que indica VA positivo do setor industrial, está no primeiro quadrante, no qual todos os indicadores são positivos, mostrando crescimento de pessoal ocupado e de produtividade ao longo da década — mesmo padrão mostrado pelos Estados Unidos durante o chamado “período de ouro”. Além disso, seu afastamento dos eixos mostra crescimento setorial acima da média da economia chinesa. A agricultura, mais uma vez, está no quadrante em que todos os indicadores são negativos e tem VA também negativo, mostrando aprofundamento de sua estagnação, em comparação com os demais setores da economia chinesa.

Gráfico 9

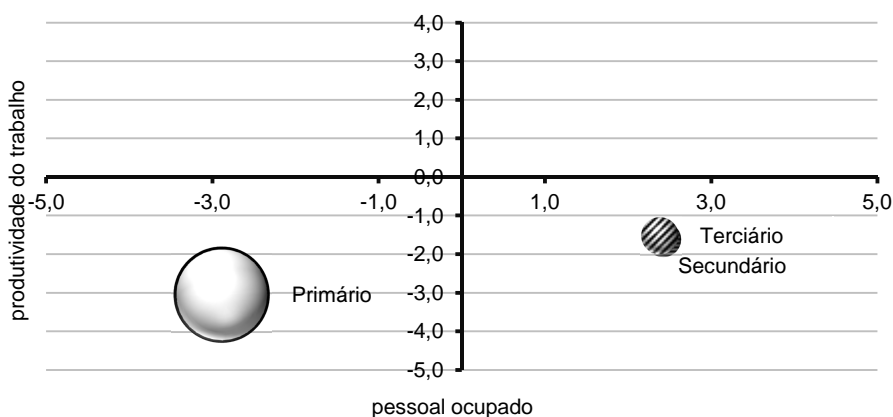


FONTE DOS DADOS BRUTOS: China Statistical Yearbook (China..., 1981, 1991, 2001, 2009).

Na primeira década deste século (Gráfico 10), tanto a indústria quanto os serviços estão na situação de intensivos em mão de obra, ou seja, geram VA positivo, baseado em incorporação de pessoal ocupado. O VA é positivo, como indicado, mas o crescimento do pessoal ocupado é maior que o do VA. Ademais, a produtividade de ambos os setores mostra “queda”, no caso da indústria, ou pelo menos aponta uma tendência de manutenção da situação de mão de obra intensiva, no caso do setor serviços. No que tange aos países de economias mais avançadas, como muitos países europeus, por exemplo, o crescimento do VA ocorre, muitas vezes, por meio da expulsão de trabalhadores e do fechamento de postos de trabalho (conforme (b) mencionado acima), mas o que esses setores mostram, no que concerne à China, é o crescimento do VA via incorporação de pessoal ocupado.

Gráfico 10

Produtividade do trabalho em relação ao pessoal ocupado na China — 2000-08



FONTE DOS DADOS BRUTOS: China Statistical Yearbook (China..., 1981, 1991, 2001, 2009).

Pode-se dizer que, na evolução ao longo da década de 80, refletida no Gráfico 8, a transferência mais significativa ocorreu da agricultura para o setor serviços. Na década seguinte, o papel de centro dinâmico da economia passou para a indústria, mas a evolução do terceiro período (Gráfico 10) mostra uma tendência de reversão desse papel. Em outras palavras, a hipótese do trabalho obteve suporte no segundo período analisado (década de 90), entretanto, recebeu suporte parcial no primeiro período (década de 80) e também no último (2000-08). Isto porque não apenas o setor industrial foi importante para o ganho da produtividade na China, mas também o setor serviços.

O que isso poderá significar para o desenvolvimento econômico da China na presente década e para a tendência futura de industrialização do País é difícil prever. Ainda assim, é preciso destacar-se que o processo de industrialização chinês é crescente, muito acelerado, e a participação do setor industrial em termos de VA é muito importante em todo o período analisado, ainda que sua contribuição sofra variações. De todo modo, o crescimento do setor serviços e seu caráter crescentemente intensivo em trabalho são sinais importantes dos rumos potenciais da economia chinesa, de sua produtividade e de sua competitividade.

## Considerações finais

Ganhos de produtividade provenientes de uma melhor alocação do fator trabalho e da crescente capacitação estão contribuindo fortemente para as elevadas taxas de crescimento econômico chinês. Esse dinamismo peculiar da economia chinesa não está sendo acompanhado nem por países desenvolvidos, como os Estados Unidos, nem por países em desenvolvimento, como o Brasil. Dele, no entanto, emergem, também, inúmeras oportunidades de aumentos de produtividade via incorporação de inovações em produtos e em processos. Esses, por sua vez, vêm sendo desenvolvidos por uma força de trabalho com crescente capacitação nas diferentes áreas das engenharias a uma velocidade nunca antes presenciada em outros processos de industrialização, resultando na modernização da sociedade chinesa e no aperfeiçoamento de seu “socialismo de mercado com características chinesas”.

A qualificação da força de trabalho, impulsionada pela crescente presença de EMNs ou pelos programas governamentais, segue sendo significativa. O plano do governo chinês de estímulo à educação no século XXI, lançado em 1999 e que, já em 2004, alcançava 19% de estudantes matriculados nas universidades em relação à população na faixa etária de 18 a 22 anos, é representativo dos esforços realizados para suprir a demanda por pessoal qualificado para as empresas que operam na China. Paradoxalmente, essas empresas, em seus processos de expansão produtiva e de *catching-up* tecnológico e gerencial, não absorvem a totalidade dos egressos das universidades, gerando um fenômeno novo no mercado de trabalho chinês, que é o do desemprego entre jovens de elevada qualificação profissional.

Pressões de demanda por maiores níveis de especialização são constantes pelas POEs operando na China e também pelo atualmente mais reduzido, mas racionalizado, setor das SOEs. No mesmo sentido, as TVEs,

que são as maiores absorvedoras de contingentes de trabalhadores — sejam eles especializados, sejam eles não especializados —, também demandam talentos, dado que várias delas, como a Haier, que é a maior produtora de linha branca do mundo e está entre as maiores empresas de tecnologia de informação da China, necessitam manter sua elevada competitividade no mercado doméstico e também no mercado global. Na mesma situação, encontram-se a Huawei, empresa multinacional que é a maior fornecedora de equipamentos de redes e telecomunicações da China e a segunda maior do mundo, e a Sany, segunda maior empresa produtora de equipamento pesado do mundo e a primeira empresa industrial chinesa a entrar no *ranking* da Financial Times (FT) Global 500 e da Forbes Global 2000.

Os níveis de emprego e de desemprego seguem sendo administrados pelo Governo, que, em algumas províncias, flexibiliza o sistema *hukou* e começa a rever sua política de filho único. Sua intervenção é fundamental devido não só a pressões da demanda das empresas e dos trabalhadores, mas também ao envelhecimento da força de trabalho chinesa. Esse envelhecimento vem sobrecarregando grande parte do maior contingente de trabalhadores do mundo, que, sendo composto de filhos únicos, terá de arcar, além de sua própria manutenção e reprodução, com o cuidado aos familiares idosos, fazendo surgir o fenômeno “4-2-1”, em que o jovem (filho único) tem de ser responsável pelos avôs (4) e pelos pais (2).

## Referências

APPLETON, S. *et al.* Labor retrenchment in China: determinants and consequences. **China Economic Review**, [S. l.], v. 13, n. 2-3, p. 252-275, 2002.

BAI, L. Graduate unemployment: dilemmas and challenges in China's move to mass higher education. **China Quarterly**, [S. l.], v. 185, p. 128-144, 2006.

CAMAGNI, R.; CAPPELLIN, R. **Sectoral productivity and regional policy**. Luxemburgo: Commission of the European Communities, 1985.

CAO, Y.; QIAN, Y.; WEINGAST, B.R. From federalism, chinese style to privatization, chinese style. **Economics of Transition**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 103-131, 1999.

CHENG, L.; KWAN, Y. K. The location of foreign direct investment in chinese regions: further analysis of labor quality. In: ITO, T.; KRUEGER, A.

O. (Org.). **The role of foreign direct investment in east asian economic development**. Chicago: University of Chicago Press, 2000. p. 213-238.

CHENG, L.; KWAN, Y. K. What are the determinants of the location of foreign direct investment?: the chinese experience. **Journal of International Economics**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 379-400, 2000a.

CHINA Labour Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press, 2010.

CHINA Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press, 1981.

CHINA Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press, 1991.

CHINA Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press, 2001.

CHINA Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press, 2009.

CHUANG, Y. C.; LIN, C. M. Foreign direct investment, R&D and spillover efficiency: evidence from Taiwan's manufacturing firms. **Journal of Development Studies**, [United Kingdom], v. 35, n. 4, p. 117-137, 1999.

DING, D. Z.; GOODALL, K.; WARNER, M. The end of the 'iron rice-bowl': whither chinese human resource management? **International Journal of Human Resource Management**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 217-236, 2000.

FAJNZYLBER, P.; FERNANDES, A. M. International economic activities and skilled labor demand: evidence from Brazil and China. **Applied Economics**, [S. l.], v. 41, n. 5, p. 563-577, 2009.

FARRELL, D.; GRANT, A. J. China's looming talent shortage. **The McKinsey Quarterly**, [S. l.], n. 4, p. 70-79, 2005.

FLADRICH, A. M. Graduate employment in China: the case of Jiujiang financial and economic college in Jiangxi. **China Information**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 201-235, 2006.

FLEISHER, B. M. *et al.* Economic transition, higher education and worker productivity in China. **Journal of Development Economics**, [S. l.], v. 94, n. 1, p. 86-94, 2011.

FUNG, H. L. The making and melting of the "iron rice bowl" in China 1949 to 1995. **Social Policy & Administration**, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 258-273, 2001.

GAO, T. Labor quality and the location of foreign direct investment: evidence from China. **China Economic Review**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 274-292, 2005.

GAO, Y. **China as the Workshop of the World: A Multi-perspective Analysis**. Cambridge: Routledge, 2011.

GARNAUT, R. Macro-economic implications of the turning point. **China Economic Journal**, Beijing, v. 3, n. 2, p. 181-190, 2010.

GILES, J.; PARK, A.; ZHANG, J. What is China's true unemployment rate? **China Economic Review**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 149-170, 2005.

GUIHEUX, G. The political "participation" of entrepreneurs: challenge or opportunity for the chinese communist party? **Social Research**, New York, v. 73, n. 1, p. 219-244, 2006.

HUANG, Y.; JIANG, T. **What does the Lewis Turning Point mean for China?** Beijing: China Center for Economic Research, Peking University, 2010. (Working Paper Series).

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Working conditions laws report 2010: a global review**. Geneva: International Labor Office, 2010.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Laborsta Internet**. 2011. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

JEFFERSON, G. H. *et al.* Ownership, productivity change, and financial performance in chinese industry. **Journal of Comparative Economics**, [S. l.], v. 28, n. 4, p. 786-813, 2000.

KANAMORI, T.; ZHAO, Z. **Private sector development in the people's republic of China**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2004.

KNIGHT, J.; DENG, Q.; LI, S. The puzzle of migrant labour shortage and rural labour surplus in China. **China Economic Review**, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 581-600, 2011.

KNIGHT, J.; YUEH, L. Job mobility of residents and migrants in urban China. **Journal of Comparative Economics**, [S. l.], v. 32, n. 4, p. 637-660, 2004.

KUNG, J. K. S.; LIN, Y. M. The decline of township-and-village enterprises in China's economic transition. **World Development**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 569-584, 2007.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, Manchester, v. 22, n. 2, p. 139-192, 1954.

LI, B. Multinational production and choice of technologies: new evidence on skill-biased technological change from China. **Economic Letters**, [S. l.], v. 108, n. 2, p. 181-183, 2010.



LI, H. Government's budget constraint, competition, and privatization: evidence from China's rural industry. **Journal of Comparative Economics**, [S. I.], v. 31, n. 3, p. 486-502, 2003.

LI, T.; ZHANG, J. What determines employment opportunity for college graduates in China after higher education reform. **China Economic Review**, [S. I.], v. 21, n. 1, p. 38-50, 2010.

LI, Y. A. *et al.* The higher educational transformation of China and its global implications. **The World Economy**, [S. I.], v. 34, n. 4, p. 516-545, 2011.

LIN, Y. M.; ZHU, T. Ownership restructuring in chinese state industry: an analysis of evidence on initial organizational changes. **China Quarterly**, [S. I.], v. 166, p. 298-334, 2001.

LU, M. *et al.* Employment restructuring during China's economic transition. **Monthly Labor Review**, Washington, D.C., v. 22, p. 25-31, Aug 2002.

LU, J. *et al.* The costs and benefits of government control: evidence from China's collectively-owned enterprises. **China Economic Review**, [S. I.], v. 21, n. 2, p. 282-292, 2010.

MASIERO, G. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 425-444, 2006.

MEIYAN, W.; CAI, F. Transforming unemployment shock into labor market development. In: CAI, F. (Org.). **The China population and labor yearbook**. Beijing: Brill, 2009. p. 85-98.

PENG, M.; TAN, J.; TONG, T. W. Ownership types and strategic groups in an emerging economy. **Journal of Management Studies**, [S. I.], v. 41, n. 7, p. 1105-1129, 2004.

PEROTTI, E. C.; SUN, L.; ZOU, L. State-owned versus township and village enterprises in China. **Comparative Economic Studies**, [London], v. 41, n. 2-3, p. 151-179, 1999.

RAWSKI, T. G. China by the numbers: how reform affected chinese economic statistics. **China Perspectives**, [S. I.], v. 33, p. 25-34, 2001.

REIN, S. China's surprising unemployment problem. **Forbes**, [S. I.], 7 Sept 2010. Disponível em: <<http://www.forbes.com/2010/09/07/china-economy-unemployment-leadership-managing-rein.html>>. Acesso em: 23 mar 2011.

REIN, S. Where China needs most to improve. **Forbes**, [S. l.], 23 Mar 2010a. Disponível em: <<http://www.forbes.com/2010/03/23/china-education-reform-leadership-careers-rein.html>>. Acesso em: 23 mar 2011.

ROBERTS, D. A dearth of work for China's college grads. **Bloomberg Businessweek**, New York, 1 Sept 2010. Disponível em: <[http://www.businessweek.com/magazine/content/10\\_37/b4194008546907.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/10_37/b4194008546907.htm)>. Acesso em: 6 maio 2011.

SOLINGER, D. Why we cannot count the 'unemployed'. **China Quarterly**, [S. l.], v. 167, p. 671-688, 2001.

TIAN, G. Property rights and the nature of chinese collective enterprises. **Journal of Comparative Economics**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 247-268, 2000.

TODO, Y.; ZHANG, W.; ZHOU, L-A. Intra-industry knowledge spillovers from foreign direct investment in research and development: evidence from a chinese "Silicon Valley". **Review of Development Economics**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 569-585, 2011.

TODO, Y.; ZHANG, W.; ZHOU, L-A. Knowledge spillovers from FDI in China: the role of educated labor in multinational enterprises. **Journal of Asian Economics**, Pittsburgh, PA, v. 20, p. 626-639, 2009.

TSAI, K. S. **Back-alley banking: private entrepreneurs in China**. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. **Education: outbound internationally mobile students by host region**. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=172>>. Acesso em: 30 set 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **China Human Development Report 1999: Transition and the State**. New York: UNDP, 1999.

WANG, J. Going beyond township and village enterprises in rural China. **Journal of Contemporary China**, [S. l.], v. 14, n. 42, p. 177-187, 2005.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. 2011. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

WU, Y. Labor shortage continues and spreads. In: FANG, C.; YANG, D. (Ed.). **Green Book of Population and Labor**. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2007. p. 63-94.

XIA, J.; LI, S.; LONG, C. The transformation of collectively owned enterprises and its outcomes in China: 2001-05. **World Development**, [S. I.], v. 37, n. 10, p. 1651-1662, 2009.

XU, C.; ZHANG, X. **The evolution of Chinese Entrepreneurial Firms: Township-Village enterprises revisited**. Washington, DC: IFPRI, 2009. (IFPRI Discussion paper, 854).

YUEH, L. Self-employment in urban China: networking in a transition economy. **China Economic Review**, [S. I.], v. 20, n. 3, p. 471-484, 2009.

# Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX\*

Fernando Augusto Mansor de Mattos\*\*

Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Professor e Pesquisador no Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF)

## Resumo

*O objetivo deste artigo é apresentar um retrato da trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX, mas com ênfase na primeira década do século XXI. O artigo pretende preencher uma lacuna na área de Ciências Sociais, que possui poucos trabalhos procurando compreender os condicionantes das mudanças ocorridas no perfil do emprego público brasileiro nos últimos anos. Avaliando as transformações históricas ocorridas no período em questão, pode-se perceber que os aspectos da atuação estatal que mais afetaram o mercado de trabalho do setor público brasileiro foram os relacionados à formulação de políticas públicas, à regulação do processo de desenvolvimento econômico e social e ao desenvolvimento de atividades produtivas estatais propriamente ditas (empresas públicas, empresas estatais ou de economia mista). Neste estudo, o emprego público é considerado no seu sentido mais amplo, ou seja, inclui os trabalhadores da administração direta e da administração indireta, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa caracterização de emprego público é compatível com a encontrada nos principais compêndios de organismos financeiros internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial.*

---

\* Artigo recebido em mar. 2014 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: fermatt1@hotmail.com

## Palavras-chave

**Emprego público; mercado de trabalho brasileiro; desenvolvimento econômico no Brasil.**

## *Abstract*

*This article aims to present the trajectory of public employment in Brazil since the beginning of the twentieth century, focusing on the first decade of the 21st century. This study aims to bridge a gap in the field of social sciences, which has few studies aiming to understand the changes which took place in the profile of Brazilian public employment in recent years. Taking into account the historical changes in said period, one notices that the elements of governmental action which impacted the Brazilian public employment the most were related to public policy making, the regulation of the economic and social development process and the activities developed by State enterprises (governmental enterprises, state-owned enterprises and semi-public companies). In this study, public employment is considered in its most comprehensive aspect, including workers in direct and indirect administration and also in all government spheres (federal, states and municipalities). This characterization of public employment is compatible with the international classification found in institutions such as the International Labour Organization, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank.*

## *Keywords*

**Public employment; Brazilian labor market; economic development in Brazil.**

**Classificação JEL: J01, J21**

## Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar um painel que retrate a trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX, mas com ênfase na primeira década do século XXI. Com base nas características que moldaram o perfil do emprego público no período estudado, o estudo procura

compreender os principais condicionantes da evolução do emprego público brasileiro e sua contribuição para as transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro na primeira década do século XXI. Como resultado dessa análise da evolução histórica do emprego no setor público brasileiro, pretende-se desmistificar, ao longo do estudo (e, principalmente, nas conclusões), algumas afirmações de senso comum acerca da dimensão e do perfil do setor público brasileiro, presentes no recente debate acerca do papel do Estado na economia brasileira.

As fontes de dados utilizadas neste estudo são as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs) e os Censos Demográficos, produzidos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de dados citados por outros autores.

Neste artigo, o emprego público é considerado em seu sentido mais amplo, conforme ocorre nos compêndios internacionais que tratam do tema, como os da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e também do Banco Mundial. Afirmar que se define aqui o emprego público na forma mais ampla significa dizer que o estoque de emprego público inclui não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo (federal, estaduais e municipais), mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público) bem como os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto de sociedades de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado).

As porcentagens calculadas de emprego público em relação ao conjunto dos ocupados incluem as ocupações formais e as informais do setor privado.

O artigo está dividido em duas seções, além das conclusões, sendo que a segunda é constituída de cinco subseções. A primeira seção trata, em linhas gerais, da evolução do emprego público no século XX. Na segunda seção, é tratada, de forma mais detalhada do que na anterior, a evolução do emprego público na primeira década do século XXI. Essa análise faz-se sob diversas formas de desagregação de seus dados, procurando captar diversas características da evolução recente do perfil do emprego público no Brasil. Nas conclusões, procura-se desmistificar algumas afirmações correntes acerca do perfil e da quantidade de emprego público no Brasil, além de apontar as mudanças futuras que devem ocorrer no mercado de trabalho do setor público, como resultado das transformações estruturais da economia e da sociedade brasileiras que se avizinham nos próximos anos.

# 1 Constituição e evolução do mercado de trabalho do setor público brasileiro no século XX

As ocupações no setor público brasileiro, desde o Império e mesmo durante a constituição da República, eram vistas como um privilégio, como uma sinecura, e beneficiavam, com cargos na administração pública, alguns indivíduos ligados à estrutura de poder e à elite econômica (Carvalho, 2011).

Nas primeiras décadas do século XX, o número de funcionários públicos no Brasil era reduzido.<sup>1</sup> Dados de série histórica do IBGE revelam que, em 1920, havia somente cerca de 200.000 funcionários públicos no Brasil e, em 1940, não mais do que 500.000. Apenas em 1950 o contingente total de funcionários públicos no País chegou a 1 milhão, atingindo 1,6 milhão em 1960 e 2,7 milhões em 1970.

Nas duas primeiras décadas do século XX, as tarefas executadas pelo Estado eram bastante restritas, concentrando-se nas atividades de controle da ordem pública (justiça e segurança pública), na arrecadação tributária e na emissão de moeda e, ainda, no controle do comércio e das relações exteriores (Carvalho, 2011). Apenas a partir dos anos 1920 é que o Governo Federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de educação, saúde e telecomunicações (Carvalho, 2011). Até então, as únicas atividades de ocupação no setor público definida em âmbito federal restringiam-se às Forças Armadas e aos Correios e Telégrafos. Nota-se, pelos dados da Tabela 1, que, em 1940, portanto ainda pouco antes do período de instalação da indústria pesada no País, a participação do emprego público em relação ao total da população ainda era ínfima no conjunto da nação e, mesmo assim, bem maior nas regiões mais ricas. O verdadeiro “estado mínimo” existia no Brasil, notadamente nas regiões mais pobres, nas primeiras décadas do século XX.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dados do Censo Demográfico de 1872 indicam que os ocupados classificados como empregados públicos representavam apenas 0,37% da população brasileira; em 1920, esse percentual havia subido apenas para 0,60% da população. No primeiro caso, mais de 50% do contingente de ocupados do setor público era formado por militares; no segundo, cerca de 45%.

<sup>2</sup> Pochmann (2008) destaca que, em 1920, o total de funcionários públicos em relação à População Economicamente Ativa era de cerca de 2%, passando para cerca de 3% em 1940, 6% em 1950, 7% em 1960, 9,2% em 1970, e 9,9% em 1980, atingindo 11% em 1990. Esses percentuais sempre estiveram bem abaixo dos de países desenvolvidos.

O Estado teve um papel importante na constituição do mercado de trabalho assalariado na virada do século XIX para o século XX, financiando a “importação” de mão de obra proveniente da Europa, para trabalhar principalmente nas lavouras de café (Fausto, 2011). Entretanto ainda não estavam postas as condições e a necessidade de o Estado Nacional atuar diretamente como empregador, algo que se torna um pouco mais comum apenas a partir dos anos 50, com a criação de empresas estatais. Consolidava-se, então, a constituição da burocracia estatal formada por funcionários graduados devotados às tarefas que as elites econômicas da época destinariam, a partir de então, para o **Estado desenvolvimentista** (Lessa; Dain, 1982).

Foi somente a partir de 1930 que o Estado Nacional passou a exercer uma atuação mais direta e organizada na promoção do desenvolvimento econômico. A partir especificamente do Estado Novo, o setor público brasileiro começou a ser reformulado, iniciando um processo de transformações que o capacitaria a tornar-se agente da modernização brasileira que já estava em curso desde a Revolução de 1930 (Fausto, 2011). De 1930 em diante, foram criadas dezenas de comissões, instituições e órgãos de planejamento e/ou de promoção das atividades econômicas,<sup>3</sup> notadamente as ligadas às atividades agrícolas e àquelas voltadas para a industrialização.<sup>4</sup>

Dos anos 50 em diante, dadas às exigências do planejamento e da organização do processo de industrialização e dado que a urbanização tomou uma trajetória de crescimento exponencial, a burocracia estatal passou a crescer a uma média de 65% a cada década, até a década de 80.<sup>5</sup> A inexistência

---

<sup>3</sup> Conforme, por exemplo, Ianni (1986, cap. 2).

<sup>4</sup> Draibe (2004) lista uma série de instituições criadas no período 1930-45 e relacionadas, na maior parte dos casos, à regulação e/ou à promoção de atividades econômicas, tanto do setor agrícola quanto do industrial. Os Ministérios passaram a contar com números crescentes de autarquias ou atividades que exigiram a contratação de funcionários públicos. Além da promoção e regulação das atividades econômicas, a emergência da “questão social”, após a Revolução de 1930, também exigiu do Estado brasileiro a expansão de suas atividades e, portanto, a expansão de seu contingente de funcionários. Um exemplo disso pode-se perceber pela criação e posterior ampliação das funções do Ministério do Trabalho. Atividades de regulação econômica também geraram uma parcela expressiva dos novos postos de trabalho criados no setor público no período da industrialização brasileira.

<sup>5</sup> É óbvio que o crescimento expressivo do emprego público nas primeiras décadas do século se explica, em grande medida, pelo fato de que a base inicial do estoque era muito pequena; de todo modo, olhando-se de uma perspectiva histórica, não faz o menor sentido (a não ser por um motivo puramente ideológico) dizer-se, conforme se tornou cada vez mais comum a partir dos anos 90, que o Estado brasileiro esteja se tornando cada vez mais “inchado” nas últimas décadas. Nas décadas de 50, 60, 70 e 80, o total de funcionários públicos no Brasil cresceu, respectivamente, 60%, 68%, 59% e 65%. Na década de 90, apenas 12%, e no século XXI, até agora, tem crescido em um ritmo semelhante ao da última década do século XX.



tência de políticas públicas de âmbito federal, até a década de 40, fazia com que o contingente de funcionários públicos fosse mínimo no País, e, mesmo assim, bastante concentrado nas capitais dos estados mais ricos, a saber, São Paulo e Minas Gerais, e, também, no Distrito Federal (Rio de Janeiro). Foi somente a partir dos anos 80 — e notadamente depois da Constituição Federal promulgada em 1988 — que o Estado Nacional passou a formular políticas públicas para diversas áreas, além de ampliar sua presença na regulação das atividades econômicas.<sup>6</sup> Antes de 1980, somente nas áreas de saúde e de educação é que havia de fato políticas públicas de âmbito federal, sendo essa a principal razão que explica o número modesto de funcionários públicos no País até a década de 70. Ademais, foi a adoção de uma crescente gama de políticas públicas de âmbito federal, bem como o fortalecimento do federalismo, que acabou gerando uma convergência nas até então elevadíssimas diferenças regionais do contingente de funcionários públicos existente nas primeiras décadas do século. Essas diferenças regionais reduziram-se bastante ao longo do século,<sup>7</sup> mas ainda existem, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1

Evolução do estoque de empregos públicos como proporção da população total no Brasil e nas grandes regiões — 1940-2000

	(%)			
ANOS	SUL	NORDESTE	SUDESTE	BRASIL
1940	1,4	0,6	1,1	1,2
2000	5,2	4,8	4,9	5,1

FONTE: IBGE (*apud* Pochmann, 2008).

Deve-se destacar que a expansão do Estado, no Brasil, atendeu às necessidades e às contingências históricas do desenvolvimento industrial em um país periférico, de dimensões continentais e que adentrou o processo de industrialização em uma época em que o capitalismo, em nível mundial, já se encontrava em sua etapa monopolista. Ou seja, a chamada **industrialização tardia**, característica dos processos de industrialização do Brasil e de outros países da América Latina, exigiu dos respectivos Estados nacionais não apenas tarefas de organização administrativa — arrecadação de impostos, planejamento, criação de ministérios devotados às atividades de fiscalização e promoção do trabalho, criação da previdência social e seu posterior gerenciamento, promoção da saúde pública, constituição de um

<sup>6</sup> A Constituição Federal de 1988 também criou diversos órgãos no Setor Judiciário.

<sup>7</sup> A próxima seção apresenta dados mais detalhados acerca das diferenças regionais da presença do emprego público no País.

setor financeiro mais adequado à economia baseada nas atividades industriais, organização da infraestrutura energética e de transportes etc. —, mas também a constituição de empresas estatais.

As empresas estatais tiveram atuação decisiva para a realização dos vultosos investimentos necessários nas áreas estratégicas (infraestrutura e produção de matérias-primas) para impulsionar a industrialização pesada no País (Draibe, 2004). O setor privado não tinha capacidade financeira para realizar esses investimentos. Não havia, tampouco, um sistema financeiro institucionalmente capaz e economicamente robusto o suficiente para prover os recursos de longo prazo para que o setor privado realizasse os investimentos de infraestrutura necessários para “deslanchar” a industrialização pesada. Daí se explica a expansão das empresas estatais no Brasil (e, por conseguinte, o surgimento de mais um fator impulsionador do emprego público no País), que tornaram viável o processo de industrialização e as transformações econômicas dela resultantes. O papel do Estado e a presença de empresas estatais foram maiores justamente nos países da América Latina que tiveram maior desenvolvimento industrial, como Brasil, Argentina e México. Ainda na década de 70, no Brasil, dezenas de empresas estatais foram criadas, num momento histórico em que o capitalismo brasileiro buscava finalmente completar o processo de industrialização baseado no padrão tecnológico da segunda revolução industrial — II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).<sup>8</sup>

Historicamente, no caso brasileiro, o Estado assumiu, portanto, durante o processo de industrialização, tarefa protagonista na articulação entre o setor privado nacional e o setor privado estrangeiro, o qual foi fundamental para a instalação de setores de atividade cujo grau de desenvolvimento tecnológico estava bastante acima da média da estrutura produtiva até então existente no País. Ademais, deve-se lembrar que a constituição de uma economia urbano-industrial tende a exacerbar a questão social, o que exige uma gama de atividades a serem realizadas pelo setor público, o qual, para tanto, precisa ampliar o emprego de pessoas em suas diversas esferas (Draibe, 2004).

Deve-se destacar, porém, que, conforme mostra a literatura internacional, o peso do emprego público no Brasil é bastante modesto em comparação com os países capitalistas desenvolvidos (e mesmo, em muitos casos, relativamente a países cujo grau de desenvolvimento é semelhante ao brasileiro, como, por exemplo, Costa Rica, Panamá, Argentina e Uruguai<sup>9</sup>). As

---

<sup>8</sup> Sobre a atuação do Estado na formulação da política econômica, as transformações da economia e os desafios colocados pelo II PND, ver, entre outros: Lessa (1998), Belluzzo e Coutinho (1982) e Belluzzo e Coutinho (1983).

<sup>9</sup> Mattos (2011) é um estudo que corrobora essa afirmação.

razões para isso relacionam-se a aspectos históricos e institucionais ligados ao processo de desenvolvimento econômico e, em boa medida, explicam-se pelo fato de que, no Brasil, não foram criadas as condições econômicas, sociais e políticas para que tivesse sido constituído um verdadeiro Estado de bem-estar social análogo àqueles estruturados em países capitalistas desenvolvidos, especialmente na Europa Ocidental.

Os longos períodos sem democracia, a fraca organização social e sindical — notadamente nos anos de maior desenvolvimento econômico —, os obstáculos à formação de uma robusta “sociedade salarial” (nos moldes daquelas constituídas nos países desenvolvidos, conforme expressão de Castel (1998)) e a falta de uma articulação política e de interesses entre a classe operária e a burguesia industrial que se consolidou no País a partir dos anos 50 explicam a não constituição de um verdadeiro Estado de bem-estar e, portanto, a pequena participação do emprego público no País, quer em relação à População Economicamente Ativa (PEA), quer em relação à população. Essa situação contrasta com a da realidade vigente nos países europeus mais desenvolvidos.

No caso brasileiro, deve-se destacar que, apesar das novas atribuições do Estado Nacional e em especial das esferas de governo estadual e municipal, a partir dos anos 80, e a despeito da significativa expansão dos serviços públicos nas últimas décadas, a participação relativa das ocupações do setor público no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro não atingiu, nos primeiros anos do século XXI, um patamar muito diferente ao que a caracterizava no início dos anos 80. Para isso contribuíram, além dos fatores acima mencionados, a crise fiscal deflagrada pela crise da dívida externa, nos anos 80, e a própria fragilidade financeira do setor público, situação que, no limite, acaba impactando na baixa qualidade da oferta de serviços públicos e na falência de investimentos públicos em equipamentos da infraestrutura urbana e social que, conforme ocorreu nos países desenvolvidos, quando são colocados em funcionamento, acabam gerando a necessidade de contratação de expressivos contingentes de força de trabalho, como ocorre em escolas (de todos os níveis de ensino), hospitais, postos de saúde, atividades de transporte urbano, etc.

A baixa qualidade da oferta de serviços públicos é muitas vezes explicada simplesmente pelo déficit quantitativo de funcionários públicos para atendimento das necessidades estratégicas do País (controle das fronteiras, ampliação da infraestrutura econômica, forças de segurança, burocracia devotada ao incentivo das atividades exportadoras, etc.), bem como para o atendimento de demandas imediatas e cotidianas da população (na saúde, na educação, na segurança pública, no acesso à justiça, nos serviços de transportes públicos, etc.).

A Tabela 2 apresenta dados sobre as principais atividades do setor público brasileiro e sua expansão após 1950. Conforme aconteceu em países desenvolvidos em período semelhante,<sup>10</sup> foram as atividades sociais as que tiveram maior crescimento do contingente de assalariados no setor público, nomeadamente a educação pública e as atividades de saúde. A segurança pública e os serviços industriais de utilidade pública também se destacaram, refletindo as demandas advindas do processo intenso de urbanização ocorrido no Brasil nos anos da industrialização. Nas atividades de transportes, comunicações e armazenagem, o crescimento foi modesto, e bem inferior ao que ocorreu em países desenvolvidos, resultado das deficiências de infraestrutura que caracterizaram a evolução da sociedade brasileira nos anos em questão.

Tabela 2

Pessoas de 10 anos ou mais ocupadas por ramos e classes de atividades típicas do setor público no Brasil — 1950-1980

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADES	1950	1960	1970	1980	(1.000)
					DIFE-RENÇA 1980-1950
<b>Serviços industriais de utilidade pública (1)</b> .....	118,7	146,2	287,4	410,7	292,0
<b>Transporte, comunicação e armazenagem</b> .....	301,3	360,1	348,4	423,6	122,3
Transporte ferroviário .....	196,4	212,9	170,0	134,9	-61,5
Serviços portuários .....	51,4	70,1	58,8	70,9	19,5
Serviços postais .....	38,3	56,2	69,1	74,4	36,1
Telefones .....	15,2	20,9	50,5	143,4	128,2
<b>Atividades sociais</b> .....	208,3	422,1	947,7	1.730,4	1.522,1
Ensino público .....	149,1	294,6	735,9	1.240,8	1.091,7
Assistência médico-hospitalar pública .....	32,7	75,9	132,8	371,5	338,8
Previdência Social (2) .....	26,5	51,6	79,0	118,1	91,6
<b>Administração pública, legislativo e justiça</b> .....	260,8	363,7	633,5	1.133,1	872,3
<b>Defesa nacional e segurança pública</b>	251,9	349,2	518,8	589,2	337,3
<b>TOTAL</b> .....	1.141,0	1.641,3	2.735,8	4.287,0	3.146,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

(1) Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 foi acrescentada a classe de atividades saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviços de esgoto, para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980. (2) Em 1980, o Censo distingue a previdência social privada da pública, das quais só se usou a última.

<sup>10</sup> Ressalvando que, na maioria dos países desenvolvidos, a participação do emprego público em relação ao total de ocupados tenha sido sempre superior à do Brasil. Para uma comparação internacional, ver Mattos (2011) e Sanson e Moutinho (1987).

Os dados da Tabela 3 reorganizam os dados da tabela anterior, explicitando a evolução da participação percentual de cada tipo de atividade no conjunto do emprego público brasileiro. Maior destaque ocorre com as atividades de caráter social, cuja participação percentual no conjunto do emprego público mais do que dobrou nos 30 anos iniciados em 1950, resultado da geração de mais de 1,5 milhão de postos de trabalho nessas atividades (Tabelas 2 e 3).

Tabela 3

Pessoas de 10 anos ou mais ocupadas por ramos e classes de atividades típicas do setor público em distribuição percentual no Brasil — 1950-1980

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADES	1950	1960	1970	1980
<b>Serviços industriais de utilidade pública (1) .....</b>	10,4	8,9	10,5	9,6
<b>Transporte, comunicação e armazenagem .....</b>	26,4	21,9	12,7	9,9
Transporte ferroviário .....	17,2	13,0	6,2	3,1
Serviços portuários .....	4,5	4,3	2,1	1,7
Serviços postais .....	3,4	3,4	2,5	1,7
Telefones .....	1,3	1,3	1,8	3,3
<b>Atividades sociais .....</b>	18,3	25,7	34,6	40,4
Ensino público .....	13,1	17,9	26,9	28,9
Assistência médico-hospitalar pública .....	2,9	4,6	4,9	8,7
Previdência Social (2) .....	2,3	3,1	2,9	2,8
<b>Administração pública, legislativo e justiça .....</b>	22,9	22,2	23,2	26,4
<b>Defesa nacional e segurança pública .....</b>	22,1	21,3	19,0	13,7
<b>TOTAL .....</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

(1) Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 foi acrescentada a classe de atividades saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviços de esgoto, para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980. (2) Em 1980, o Censo distingue a previdência social privada da pública, das quais só se usou a última.

Outro elemento da evolução do emprego público brasileiro que merece ser avaliado se refere à sua distribuição regional. A Tabela 4 mostra que a participação das regiões mais pobres do País no conjunto do emprego público nacional — contrariamente ao que reza o senso comum — é menos expressiva, sendo inclusive menor do que a contribuição da população de cada região para o conjunto da população brasileira.<sup>11</sup> Essa outra dimensão da desigualdade brasileira reflete justamente o fato de que foi nas regiões mais industrializadas que o setor público mais se expandiu nas décadas de 50 a 80, revelando a íntima relação existente entre industrialização e ex-

<sup>11</sup> Na próxima seção, a evolução recente do emprego público por habitantes merecerá uma análise mais detida.

pansão do Estado.<sup>12</sup> De todo modo, pode-se constatar que essa diferença inter-regional diminuiu ao longo das décadas da industrialização no Brasil, e esse fato não parece estar relacionado apenas à transferência da capital da República para a Região Centro-Oeste do País, ocorrida em 1960 e que continuou tendo desdobramentos nos anos seguintes, em virtude da transferência de diversas instituições e/ou de cargos para a nova capital federal. A diminuição da ampla desigualdade regional da distribuição do emprego público no Brasil deveu-se à própria expansão da presença do Estado Nacional na vida econômica e social brasileiras, na forma de ampliação das políticas públicas de caráter federal, além da expansão das atividades de regulação econômica, que foram sendo criadas ao longo do período de industrialização. O advento da redemocratização em meados dos anos 80, e, nesse contexto, a entrada em vigor da Constituição de 1988, consolidaram essa redução das enormes desigualdades regionais herdadas do início do século — sem, contudo, eliminá-las.

Tabela 4

Evolução do emprego público nas regiões brasileiras — 1950-1980

REGIÕES	NÚMEROS ABSOLUTOS (1.000)				DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO (%)			
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980
Norte .....	37,2	55,0	95,3	189,8	3,3	3,4	3,5	4,4
Nordeste .....	206,2	304,7	535,9	911,5	18,1	18,6	19,6	21,3
Sudeste .....	703,4	973,4	1.502,1	2.128,8	61,6	59,3	54,9	49,7
Sul .....	171,8	269,0	453,5	701,2	15,1	16,4	16,6	16,4
Centro-Oeste ..	22,4	39,4	148,4	355,7	2,0	2,4	5,4	8,3
<b>BRASIL</b> .....	<b>1.141,0</b>	<b>1.641,5</b>	<b>2.735,2</b>	<b>4.287,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

A redução das disparidades regionais na distribuição do emprego público, desde meados do século XX, foi acompanhada de uma expansão em termos absolutos e também em termos relativos do emprego público no Brasil. Os dados da Tabela 5 revelam que, entre os censos de 1950 e o de 1991, houve uma contínua expansão do peso relativo (medido pela participação percentual) do emprego público no conjunto da ocupação brasileira<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sobre isso, ver também Mattos (2011); Sanson e Moutinho (1987) e, para uma discussão teórica da relação entre desenvolvimento econômico e expansão do setor público, ver Berry e Lowery (1987) e Rose (1976).

<sup>13</sup> Trata-se aqui de ocupação, pois são incluídos também postos de trabalho não assalariados, existentes no setor privado. Ou seja, o total de ocupados representa a soma dos empregados do setor público, em todas as suas modalidades (conforme explicado na introdução deste artigo, o emprego público é considerado segundo seu critério mais amplo), mais os ocupados no setor privado tanto formal quanto informal.

Esse movimento deveu-se a diversos motivos, entre os quais se incluem a urbanização acelerada do período, o surgimento de empresas estatais ao lado do processo de industrialização<sup>14</sup>, a ampliação das atividades sociais (conforme já foi mencionado acima, citando dados de Sanson e Moutinho, 1987)<sup>15</sup> — enfim, a uma série de atividades e novas atribuições institucionais assumidas pelo Estado Nacional no contexto da transformação econômica e social ocorrida no período em tela.<sup>16</sup>

Esse crescimento do emprego público no total da ocupação é um fenômeno conhecido pela literatura das Ciências Sociais e, conforme mostra Rezende (2000) em artigo publicado na revista **DADOS**, ocorre ao lado de uma expansão da participação dos gastos públicos na economia — e ocorreu em todos os países desenvolvidos<sup>17</sup>, tendo sido, inclusive, mais expressivo justamente naqueles de respectivas rendas *per capita* mais elevadas, segundo mostrou o autor (Rezende, 2000).

Tomando-se em especial o período demarcado pelos Censos de 1980 e de 1991, captam-se os dados que retratam os efeitos da democratização no Brasil, marcada pela promulgação da Constituição de 1988. No Brasil, assim como em diversos países desenvolvidos<sup>18</sup> ou subdesenvolvidos, mo-

---

<sup>14</sup> Sobre o papel das estatais e sua expansão no desenvolvimento econômico brasileiro, ver Coutinho e Reichstul (1977), em especial, e outros trabalhos reunidos em Martins (1977).

<sup>15</sup> Analisando-se o estudo de Coutinho e Reichstul (1977) e o de Rezende e Castelo Branco (1976), pode-se entender a magnitude do crescimento do emprego público ocorrido no Brasil nos anos 60 e 70, conforme mostra a Tabela 5.

<sup>16</sup> Corazza (1981) apresenta uma importante resenha da bibliografia que trata do papel assumido pelo Estado brasileiro no processo de desenvolvimento econômico.

<sup>17</sup> Tomando como referência o caso dos EUA, Berry e Lowery (1987) formularam o conceito de crescimento do Estado do tipo *responsive*, que retrata que a expansão dos gastos e do emprego público, na renda nacional ou no conjunto da ocupação, como resultado de uma crescente demanda social pelo provimento estatal de serviços públicos e de regulação da atividade econômica — contrapondo-se a concepções liberais que, equivocadamente, tratam os conceitos de Estado e Mercado como entes antagônicos e independentes, e tendem a avaliar a expansão de atividades públicas ou estatais como resultado do atendimento de interesses personalistas ou espúrios em favor de benefícios privados e/ou particularistas (visão denominada pelos autores como *excessive*, e que, no caso brasileiro, como em outros países, tende, invariavelmente, a interpretar os momentos de crescimento do tamanho do Estado — por qualquer forma em que esse fenômeno seja medido — como resultado dos interesses dos servidores públicos e dos “políticos”. Trata-se de uma visão parecida com a dos que, no Brasil, apregoam o “inchaço” do Estado — independentemente da realidade mostrada pelas estatísticas. Para mais detalhes acerca desse debate teórico, ver Mattos (2011).

<sup>18</sup> Para verificar os efeitos da democratização (como o no caso da Espanha, de meados dos anos 70) ou do aprofundamento de movimentos de luta por Direitos Sociais e/ou por Direitos Cívicos sobre o emprego público (decorrentes de novas demandas sociais para atuação dos respectivos estados Nacionais e o setor público em geral), em países desenvolvidos, ver Mattos (2011). Sobre o caso espanhol, ver também Mattos (2012). Para o caso alemão, especificamente, ver Mattos (2013).

mentos de (re)democratização e/ou de robustecimento dos movimentos sociais e políticos tendem a promover ampliação da demanda por serviços públicos e/ou por regulação da atividade econômica — conforme descrito por Berry e Lowery (1987) ao definirem um conceito, o motivo *responsive* de crescimento do setor público em um país, para explicar a expansão das atribuições (e dimensão) dos Estados Nacionais durante o processo de desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, porém, infelizmente a re-democratização aconteceu em meio a uma crise econômica (crise da dívida externa dos anos 80), cuja dimensão não tinha precedentes desde a crise de 1929 (embora não caiba aqui uma comparação, pois as atribuições do Estado nos anos 80 eram bem mais amplas do que as do início do século, evidentemente). Logo depois, já a partir de 1990, inaugura-se no Brasil uma era de consolidação e crescente fortalecimento da hegemonia do pensamento (neo)liberal e de suas práticas. Dessa forma, tanto nos anos 80 (com a crise fiscal do Estado), como nos anos 90 (com novas formas de ação estatal no sentido de esvaziar políticas sociais e regulatórias<sup>19</sup>), concorreram diversos motivos para que o emprego no setor público não tivesse trilhado uma trajetória de crescimento semelhante à que países desenvolvidos haviam exibido em épocas anteriores (pós-segunda guerra, para ser mais exato). No caso brasileiro, entre 1980 e 1991, ainda foi possível perceber um crescimento do peso relativo do emprego público, em boa medida<sup>20</sup> por causa das já mencionadas novas atribuições estatais definidas pela Constituição de 1988 — notadamente a ampliação de políticas públicas de âmbito federal nas áreas sociais (como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, entre muitos outros) —, mas também, nesse mesmo ambiente político e institucional, por causa do fortalecimento dos estados e municípios e ampliação de suas atribuições. Por outro lado, a partir de 1991, conforme mostram os dados da Tabela 5, o crescimento do total de ocupados no setor público foi pífio — pelo menos até 2004, que foi a partir de quando (já sob o segundo ano do Governo Lula) o conjunto das ocupações do setor público retomou certa trilha de crescimento, conforme será analisado mais à frente —, tendo sido bem inferior, ainda, do que o modesto crescimento da ocu-

---

<sup>19</sup> E também com a crise fiscal que marcou o período, pois a mesma não foi debelada pelas políticas neoliberais — pelo contrário.

<sup>20</sup> Há que se registrar, também, pois foi muito importante, o fato de que, nos anos 80, a despeito da crise fiscal do Estado, o crescimento do emprego no setor público, conforme enfatizou Baltar (1996), em estudo seminal e original, impediu que a crise do mercado de trabalho tivesse sido mais grave ainda do que foi. O peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação cresceu, e esse crescimento concentrou-se especialmente nos anos finais da década, mas, de todo modo, tratou-se também do fato de que o crescimento da ocupação do setor privado foi modesto, ainda mais em comparação com o crescimento da PEA, que ainda era significativo naquele período. Ver Baltar (1996).



pação do setor privado nos anos 90, no que resultou uma nova queda de participação relativa do emprego público no conjunto da ocupação, retornando a patamar semelhante ao que havia caracterizado o final dos anos 70 no Brasil (9,5% em 1970; 10,2% em 1980 e 9,9% em 2004, revertendo a trajetória ascendente do período 1980-91).

Tabela 5

Total de ocupados no setor privado, no setor público e participação do setor público no conjunto da ocupação no Brasil — 1950-2004

ANOS	TOTAL DE OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO (1)	TOTAL DE OCUPADOS NO SETOR PRIVADO (1)	PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO (2)	CRESCIMENTO DO EMPREGO PÚBLICO POR PERÍODO (3)	PERÍODOS
1950	1.141	16.195	6,6	3,7	1950-60
1960	1.641	21.109	7,2	5,5	1960-70
1970	2.816	26.700	9,5	4,3	1970-80
1980	4.287	37.922	10,2	4,9	1980-91
1991	7.273	48.021	13,2	1,2	1991-2004
2004	8.476	77.502	9,9	-	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012; 2014).

(1) Em milhares de postos de trabalho. (2) Participação percentual do emprego público no total de ocupados. O total de ocupados inclui os empregados do setor público, em todas as suas modalidades, mais todos os ocupados do setor privado, quer seja formal ou informal. (3) Crescimento percentual médio anual do estoque de ocupações no setor público por período selecionado.

Para finalizar esta seção, cabe ainda avaliar de forma um pouco mais detida o comportamento do emprego público na segunda metade da década de 90. Os dados da Tabela 6 reúnem apenas dados das regiões metropolitanas brasileiras, mas são reveladores da trajetória do emprego público no período, quando sofreu uma redução de sua participação no conjunto das ocupações — apesar do fato (não explicitado na tabela) de a geração de postos de trabalho no setor privado ter sido também bastante modesta nesse período. Tal comportamento do emprego público no referido período representa elemento revelador do efeito das políticas neoliberais sobre as atribuições do Estado brasileiro no período.

Um maior detalhamento da trajetória do perfil e da dimensão do emprego público brasileiro a partir dos anos 2000 é tema da próxima seção deste artigo.

Tabela 6

Distribuição dos ocupados segundo posição na ocupação e participação do emprego público no Brasil e em regiões metropolitanas selecionadas — 1996-2005

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	SÃO PAULO				DISTRITO FEDERAL				PORTO ALEGRE			
	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005
<b>Ocupados</b> .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariadostotal	63,0	61,4	62,4	63,4	64,4	66,8	67,1	67,9	65,6	63,2	65,5	67,1
Setor privado..	53,9	52,8	54,1	55,3	33,7	37,7	41,0	43,6	51,2	51,1	53,3	55,1
Setor público..	9,1	8,5	8,2	8,0	30,7	29,0	26,0	24,3	14,3	12,0	12,2	12,0
Autônomos .....	17,5	18,7	19,6	19,1	15,8	13,3	14,5	15,2	17,6	18,9	17,5	17,5
Empregadores ...	5,2	4,7	4,2	4,0	4,3	4,8	4,4	4,6	3,7	4,0	4,2	4,2
Empregados do- mésticos .....	8,1	8,9	8,6	8,6	11,6	11,6	10,4	9,6	7,3	7,6	7,2	6,6
Outros .....	6,3	6,3	5,3	4,8	3,9	3,5	3,6	7,2	5,8	6,3	5,6	4,7

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	BELO HORIZONTE				SALVADOR				RECIFE			
	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005
<b>Ocupados</b> .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariadostotal	62,9	61,4	63,7	64,4	56,1	58,5	59,9	61,8	55,4	54,8	56,3	59,2
Setor privado..	49,1	48,8	51,2	51,9	40,0	43,0	45,7	48,3	41,0	41,3	43,3	45,7
Setor público..	13,7	12,6	12,5	12,4	16,1	15,4	14,2	13,4	14,4	13,5	13,0	13,5
Autônomos .....	18,9	21,0	20,1	20,2	24,6	23,9	23,1	22,7	24,4	26,0	25,2	24,5
Empregadores ...	5,3	4,8	4,8	4,3	4,3	3,9	4,2	3,9	3,3	3,0	3,7	2,6
Empregados do- mésticos .....	10,0	10,1	9,5	8,9	10,8	10,4	10,1	9,4	9,7	9,5	9,0	9,1
Outros .....	2,9	2,7	1,9	2,2	4,2	3,3	2,7	2,2	7,2	6,7	5,8	4,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SEP — Convênios SEADE-DIEESE (PED) (*apud* Schneider e Rodarte, 2006).

## 2 Trajetória do emprego público no Brasil na primeira década do século XXI

Como forma de avaliar as diversas formas de alterações na composição e no perfil do emprego público desde o início dos anos 2000, esta seção analisa a sua trajetória recente segundo cinco aspectos, a saber: (1) participação no conjunto do mercado de trabalho (ou seja, levando-se em conta a PEA e os ocupados do setor privado, em suas diversas modalidades ocupacionais); (2) evolução comparada com as demais formas de ocupação, segundo as grandes regiões brasileiras; (3) evolução da relação entre emprego público e total da população, segundo as grandes regiões brasileiras; (4) evolução do emprego público segundo esferas de governo (federal, estadual e municipal); (5) evolução do setor público por tipo de vínculo (buscando mostrar que no Governo Lula aumentaram as contratações de estatutários e reduziu-se a contratação precária do setor público).

## 2.1 Participação do emprego público brasileiro no conjunto do mercado de trabalho na primeira década dos anos 2000

Uma importante mudança ocorrida no mercado de trabalho brasileiro desde 2004 foi a retomada do processo de formalização do emprego, que fora interrompido no início dos anos 80, após cerca de cinco décadas de aumento do peso relativo das relações de trabalho formais no conjunto das ocupações.<sup>21</sup>

A Tabela 7 ilustra esse processo, revelando ampliação contínua, entre 2004 e 2008, dos empregados do setor formal.<sup>22</sup> Nesse mesmo período, a contribuição de militares e de funcionários públicos para a formalização foi quase nula, em termos relativos, embora esse contingente tenha crescido em termos absolutos mesmo entre 2008 e 2009, apesar dos efeitos da crise internacional sobre a atividade econômica brasileira de então.

A expansão do emprego público ocorrida entre 2002 e 2008<sup>23</sup> foi um dos elementos (mas não o principal) da expansão da formalização do mercado de trabalho brasileiro ocorrida no período (revertendo mais de duas décadas de crescente informalização que caracterizou esse mesmo mercado de trabalho desde a deflagração da crise da dívida externa, no início dos anos 80).

---

<sup>21</sup> Sobre a estruturação e formalização do mercado de trabalho brasileiro durante o processo de industrialização (1930-80), ver Pochmann (2008).

<sup>22</sup> Esse processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, a partir da instalação do Governo Lula, foi interrompido pela crise internacional deflagrada no último trimestre de 2008, e que atingiu o Brasil em 2009. Deve-se destacar, no entanto, que, apesar da dimensão dessa crise, seus efeitos sobre a tendência de formalização do mercado de trabalho brasileiro foram modestos — e revertidos já a partir de 2010. A Tabela 7 não apresenta dados de 2010, pois eles não são, a rigor, comparáveis aos anteriores presentes na mesma tabela, pois os dados de 2002, 2004, 2006, 2008 e 2009 aqui presentes referem-se às respectivas PNADs e, em 2010, foi realizado o Censo e, portanto, não teve PNAD. Os dados da PME para 2010 confirmam que o processo de formalização do mercado de trabalho verificado a partir de 2004, depois de modestamente revertido em 2009, voltou a se ampliar em 2010. Para uma análise robusta acerca das causas desse processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, ocorrida desde 2004, depois de mais de 20 anos de crescente informalização do mercado de trabalho brasileiro, ver Cardoso Junior (2007). Sobre a deterioração do mercado de trabalho brasileiro ao longo dos anos 80 e 90, ver Dedecca (2003); Dedecca (2005); Baltar; Dedecca; Henrique (1996); Baltar (1996), Pochmann (2001), entre outros.

<sup>23</sup> A expansão do emprego público entre 2002 e 2008 (portanto, ainda sem sentir os efeitos da crise que se abateu no mercado de trabalho a partir de 2009) foi de cerca de 20%, enquanto a expansão do emprego sem registro, no mesmo período, aumentou cerca de 13%.

Tabela 7

## Indicadores selecionados do mercado de trabalho no Brasil — 2002-2009

INDICADORES/ANO	2002		2004		2006	
	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %
PEA (1) .....	66.040	100,0	70.079	100,0	74.132	100,0
Ocupados (2) .....	58.403	88,4	62.195	88,7	66.395	89,6
Desempregados .....	7.500	11,4	7.790	11,1	7.621	10,3
<b>Total de Empregados .....</b>	<b>36.088</b>	<b>54,6</b>	<b>39.265</b>	<b>56,0</b>	<b>42.240</b>	<b>57,0</b>
Empregados do setor privado formal .....	18.976	28,7	21.279	30,4	23.465	31,7
Militares e funcionários públicos (3) .....	6.554	9,9	6.861	9,8	7.253	9,8
Empregadores .....	2.806	4,2	2.829	4,0	3.310	4,5
<b>Total da Ocupação Formal ...</b>	<b>28.335</b>	<b>42,9</b>	<b>30.970</b>	<b>44,2</b>	<b>34.028</b>	<b>45,9</b>
Empregados sem registro ....	10.558	16,0	11.125	15,9	11.522	15,5
Trabalhadores domésticos ...	5.461	8,3	5.788	8,3	6.019	8,1
Trabalhadores por conta própria .....	12.446	18,8	12.909	18,4	13.325	18,0
Não remunerados .....	1.603	2,4	1.404	2,0	1.501	2,0
<b>Total da Ocupação Precária</b>	<b>30.068</b>	<b>45,5</b>	<b>31.225</b>	<b>44,6</b>	<b>32.367</b>	<b>43,7</b>

INDICADORES/ANO	2008		2009	
	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %
PEA (1) .....	77.777	100,0	79.612	100,0
Ocupados (2) .....	70.991	91,3	71.633	90,0
Desempregados .....	6.689	8,6	7.890	9,9
<b>Total de Empregados .....</b>	<b>46.500</b>	<b>59,8</b>	<b>46.477</b>	<b>58,4</b>
Empregados do setor privado formal .....	26.696	34,3	27.323	34,3
Militares e funcionários públicos (3) .....	7.860	10,1	8.000	10,0
Empregadores .....	3.541	4,6	3.430	4,3
<b>Total da Ocupação Formal ...</b>	<b>38.096</b>	<b>49,0</b>	<b>38.753</b>	<b>48,7</b>
Empregados sem registro ....	11.945	15,4	11.154	14,0
Trabalhadores domésticos ...	5.919	7,6	6.462	8,1
Trabalhadores por conta própria .....	13.522	17,4	13.846	17,4
Não remunerados .....	1.509	1,9	1.418	1,8
<b>Total da Ocupação Precária</b>	<b>32.895</b>	<b>42,3</b>	<b>32.880</b>	<b>41,3</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012; 2014).

(1) Trabalhadores ocupados com 10 anos ou mais de idade no trabalho principal da semana de referência.  
 (2) Exclusive trabalhadores para próprio uso. (3) Inclusive celetistas que atuam no setor público, não incluindo estatais.

## 2.2 Evolução do emprego público e das demais modalidades de ocupação segundo grandes regiões brasileiras

Os dados da Tabela 8 revelam que, entre 2002 e 2009, as Regiões Norte e Nordeste exibiram crescimento acima da média nacional em quase todas as posições na ocupação. No caso específico do emprego público, parece que as diferentes trajetórias regionais foram menos distintas do que nas demais formas de ocupação, de tal forma que, conforme revelam os dados da Tabela 9, houve apenas uma pequena mudança no perfil da distribuição regional das ocupações do setor público na primeira década dos anos 2000.

Tabela 8

Taxa de crescimento anual da população ocupada por condições de atividade, ocupação e posição na ocupação por grandes regiões do Brasil — 2002-09

DISCRIMINAÇÃO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
Economicamente ativa	3,8	1,9	1,0	1,6	1,7	1,5
Não economicamente						
ativa .....	5,1	3,6	2,4	2,7	3,8	2,9
Ocupada .....	4,3	2,8	-0,8	0,5	2,6	0,7
Desocupada .....	5,1	3,6	2,8	2,9	3,9	3,2
Empregado com carteira assinada .....	9,6	7,4	5,3	4,6	7,2	5,8
Funcionário Público (estatutário + militar) ...	8,4	4,7	3,3	4,4	4,0	4,3
Empregado sem carteira assinada .....	2,5	1,9	-0,1	0,9	0,8	0,8
Empregado doméstico	3,8	4,2	2,1	1,3	3,1	2,6
Conta própria .....	3,6	1,9	1,1	1,1	3,2	1,6
Empregador .....	7,6	4,6	1,5	5,2	3,6	3,2
Não remunerado .....	-0,2	-1,3	-2,0	-2,6	-1,0	-1,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Microdados IBGE (2012).

NOTA: 1. Para manter a comparabilidade do ano 2002 com os demais anos selecionados, foram excluídas as áreas rurais. Adicionalmente, foram subtraídos os trabalhadores agrícolas e as atividades agrícolas.

2. Exclusive trabalhadores para próprio uso (construção) e sem declaração.

Os dados da Tabela 9 mostram que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento bem pequeno do estoque de empregos públicos no País: crescimento médio anual de apenas 0,5%, contra 2,9% na média anual entre 2002 e 2009 — revelando o maior dinamismo do período mais recente, entre os analisados.

Tabela 9

Ocupados em setores não agrícolas no setor público, por grandes regiões, no Brasil — 1995-2009

a) números absolutos

REGIÕES	1995	2002	2004	2006	2008	2009	VARIACÃO POR PERÍODO (1)	
							1995-2002	2002-09
Norte .....	525.676	686.834	728.497	787.929	924.851	919.616	3,9	4,3
Nordeste .....	2.176.917	2.035.329	2.148.052	2.292.794	2.441.527	2.508.199	-1,0	3,0
Sudeste .....	3.268.406	3.441.778	3.571.399	3.825.294	3.949.855	4.112.612	0,7	2,6
Sul .....	1.153.799	1.162.934	1.240.148	1.259.403	1.396.581	1.376.252	0,1	2,4
Centro-Oeste	690.346	741.254	788.194	839.533	886.391	934.003	1,0	3,4
<b>Brasil .....</b>	<b>7.815.144</b>	<b>8.068.129</b>	<b>8.476.290</b>	<b>9.004.953</b>	<b>9.599.205</b>	<b>9.850.682</b>	<b>0,5</b>	<b>2,9</b>

b) distribuição percentual

REGIÕES	1995	2002	2004	2006	2008	2009	VARIACÃO (2)	
							1995-2002	2002-09
Norte .....	6,7	8,5	8,6	8,7	9,6	9,3	1,8	0,8
Nordeste .....	27,9	25,2	25,3	25,5	25,4	25,5	-2,7	0,3
Sudeste .....	41,8	42,7	42,1	42,5	41,1	41,7	0,9	-1,0
Sul .....	14,8	14,4	14,6	14,0	14,5	14,0	-0,4	-0,4
Centro-Oeste	8,8	9,2	9,3	9,3	9,2	9,5	0,4	0,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

(1) Variação percentual média anual por período. (2) Variação em pontos percentuais em relação à participação de cada região.

Esse maior dinamismo na criação de empregos no setor público apenas acompanhou o maior dinamismo que também ocorreu na geração de postos de trabalho no setor privado, no período em questão, em sintonia com a retomada do crescimento econômico ocorrida especialmente a partir de 2006.

## 2.3 Evolução do emprego público em relação ao conjunto da população nas grandes regiões brasileiras e no conjunto do País

Os dados da Tabela 10 revelam um modesto crescimento da proporção de empregados do setor público em relação à população residente durante a primeira década dos anos 2000, tanto para o conjunto do mercado de trabalho nacional, como também em suas cinco grandes regiões (a única

exceção é o caso da Região Norte, que registrou um pequeno declínio). Foram mantidas, portanto, as diferenças regionais existentes no início do referido período<sup>24</sup>, de tal forma que a Região Centro-Oeste (que inclui o Distrito Federal<sup>25</sup>) e a Sudeste continuam exibindo as maiores relações entre emprego público e população residente.

Tabela 10

Emprego público em relação à população total, por grandes regiões do Brasil — 2002-09

BRASIL E GRANDES REGIÕES (1)	2002			2009		
	Emprego público (EP) (2) (1.000)	População (POP) (3) (1.000)	EP/POP (%)	Emprego público (2) (EP)	População (POP) (3)	EP/POP (%)
<b>Brasil</b> .....	8.068	171.961	4,7	9.851	191.796	5,1
Norte .....	687	10.089	6,8	920	15.555	5,9
Nordeste .....	2.035	49.301	4,1	2.508	54.020	4,6
Sudeste .....	3.442	74.537	4,6	4.113	80.466	5,1
Sul .....	1.163	25.892	4,5	1.376	27.776	5,0
Centro-Oeste .....	741	12.143	6,1	934	13.978	6,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

(1) Até 2002, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) não incorporavam as áreas rurais da Região Norte. (2) Exclusive ocupados do setor público que atuavam em zonas rurais. (3) Inclusive área rural.

Deve-se destacar, porém, que o crescimento da relação entre emprego público e população residente verificado no período 2002-09 teve dimensão apenas para recolocar a relação nos mesmos patamares que eram vigentes no início dos anos 90 (Tabela 11), antes da adoção de política econômica e da reforma do Estado empreendida a partir dos anos 90.

Tabela 11

Relação entre emprego público e população residente no Brasil — 1992, 1995 e 2009

ANOS	EMPREGO PÚBLICO (EP)	POPULAÇÃO (POP)	EP/POP (%)
1992	7.542.183	146.003.471	5,17
1995	7.833.765	152.374.603	5,14
2009	9.850.682	191.796.000	5,14

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

<sup>24</sup> E que, conforme a seção anterior, têm raízes históricas que datam pelo menos do início do século XX.

<sup>25</sup> E é por isso, evidentemente, que ostenta a maior relação entre emprego público e população residente.

Em poucas palavras: a expansão do número de servidores públicos no Brasil, na primeira década dos anos 2000, não parece ter sido suficiente para referendar a tese de que esteja ocorrendo, nos anos mais recentes, um “inchaço” no Estado brasileiro, uma vez que os dados oficiais do IBGE indicam que o aumento recente do número absoluto de pessoas ocupadas no setor público parece estar sendo suficiente apenas para repor a dimensão relativa do estoque de empregos públicos que havia durante os anos 90.

## **2.4 Emprego público por esfera de governo**

Esta subseção avalia a evolução recente do emprego público por esfera de governo entre 2002 e 2009.

A expansão relativa do peso do emprego público no âmbito municipal (Tabela 12) deve-se aos desdobramentos das modificações definidas pela Constituição de 1988, que promoveu uma acentuada descentralização de diversas atividades sociais, especialmente nas áreas de educação e de saúde, justamente as que concentram, na maioria dos países (e o Brasil, nesse aspecto, não é exceção), a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público.

As mudanças institucionais e políticas afetaram o novo pacto federativo definido a partir da democratização. Essa mudança consubstanciou-se em uma maior descentralização do poder político e consequente estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular de novos municípios. A criação de municípios foi de resto bastante impulsionada também pela possibilidade de compartilhamento dos fundos de participação entre as unidades novas e as antigas, estimulando acordos políticos locais que acomodavam interesses de grupos rivais e o consequente compartilhamento do poder político nas administrações municipais.

Essa expansão do número de municípios tem um efeito impactante na geração de postos de trabalho no setor público. A constituição de uma burocracia administrativa mínima exige certo número de postos de trabalho necessários pelo menos para permitir que os municípios comecem a “funcionar”. Portanto, áreas que têm inicialmente um número dado de servidores públicos podem perceber um crescimento expressivo de pessoal para atender, em princípio, a um mesmo contingente populacional. Parece que foi isso que aconteceu na Região Norte do País.



Tabela 12

População de 10 anos ou mais segundo informações do emprego público atual na ocupação principal no Brasil — 2002-09

a) números absolutos					
DISCRIMINAÇÃO	2002	2004	2006	2008	2009
<b>Total de ocupados do setor formal (1)</b> .....	29.747.056	32.481.823	35.677.148	39.689.865	40.551.238
Total de empregados do setor público .....	8.068.129	8.476.290	9.004.953	9.599.205	9.850.682
Federal .....	1.231.053	1.296.543	1.438.688	1.542.148	1.577.670
Estadual .....	3.173.478	3.189.660	3.348.180	3.345.506	3.547.333
Municipal .....	3.663.598	3.990.087	4.218.085	4.711.551	4.725.679
b) distribuição percentual					
DISCRIMINAÇÃO	2002	2004	2006	2008	2009
<b>TOTAL</b> .....	100	100	100	100	100
Porcentagens do setor público em relação ao total ...	27	26	25	24	24
<b>Porcentagens em relação ao emprego público</b>					
Federal .....	15	15	16	16	16
Estadual .....	39	38	37	35	36
Municipal .....	45	47	47	49	48

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

NOTA: Os dados da tabela excluem ocupados em atividades agrícolas.

(1) São considerados formalizados: empregados com carteira de trabalho assinada; militares; funcionários públicos estatutário; trabalhadores domésticos com carteira assinada e empregadores.

A expansão ocorrida no estoque do emprego público, portanto, deveu-se, do ponto de vista da sua distribuição por esfera de governo, à ampliação das atribuições constitucionais definidas para os municípios, em um primeiro momento, e ao fato de que fatores políticos e institucionais acabaram, nos últimos anos, impulsionando a criação de um grande número de municípios no território brasileiro.

## 2.5 Emprego público por tipo de vínculo do contrato de trabalho

Ao se constatar que foi justamente no âmbito municipal que o emprego público mais cresceu nos últimos anos, e levando-se em conta a elevada proporção dos vínculos nessa esfera de governo, pode-se ter uma explicação para o aumento do peso dos estatutários no conjunto do emprego pú-

blico nacional nos primeiros anos do século XX, revertendo um perfil que existia desde o início dos anos 90 (Tabela 13).

Dados oficiais do Ministério do Planejamento revelam que a expansão do emprego municipal deu-se especialmente na administração direta e observou-se menos em autarquias e fundações. E é justamente na administração direta que a forma mais comum de contratação é baseada no vínculo como estatutário. De todo modo, também houve um significativo esforço, no Governo Lula, de ampliar as contratações com esse vínculo de trabalho, revertendo a prática mais comum do governo anterior, de contratações mais precárias de inserção de mão de obra no setor público brasileiro<sup>26</sup>.

Tabela 13

Distribuição dos ocupados militares, dos estatutários e funcionários públicos com e sem carteira no Brasil — 1992-2009

DISCRIMINAÇÃO	1992	1995	2002	2004	2006	2008	2009
	(%)						
Forças armadas, policiais e bombeiros militares .....	7,4	7,5	8,1	8,2	8,0	7,8	7,9
Não estatutários sem carteira	11,2	12,6	19,1	19,0	19,8	18,2	18,5
Não estatutários com carteira	33,9	26,8	21,0	18,3	18,2	18,2	16,9
Estatutários .....	47,5	53,1	51,8	54,5	54,0	55,8	56,7
<b>TOTAL</b> .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

NOTA: Excluídos ocupados nos setores agrícolas.

Dessa forma, os dados mostram que a formalização de vínculos empregatícios dentro do setor público brasileiro teve papel importante na ampliação dos postos de trabalho formais registrados nos últimos anos, não constituindo esta uma estratégia de “inchaço” do setor público, mas sim uma forma de ampliar o compromisso dos recursos humanos do setor público com as ações e políticas públicas do Estado brasileiro.

<sup>26</sup> A partir de 2003, os dados oficiais de contratações do setor público brasileiro, notadamente quando se referem à esfera federal de governo, revelam uma ampliação de contratações com base em concursos públicos, definidos em editais, e para preenchimento de vagas em caráter estável, revertendo processo anterior de precarização da burocracia estatal, quando eram mais comuns as formas de contratação temporárias e/ou sem comprometimento efetivo com uma carreira dentro do setor público federal. Esse processo de mudança está indicado já pelos dados dos primeiros anos do primeiro mandato do Governo Lula. Entre 2003 e 2007, o número de postos de trabalho de estatutários no âmbito federal saltou de 553.254 para 750.133, enquanto em demais vínculos e/ou esferas de governo, o crescimento era bem menos expressivo, revelando uma mudança de perfil em relação ao governo anterior. Ver Mattos (2011a, p. 73; Tabela 29).

### 3 Considerações finais

Este estudo buscou elucidar algumas questões relacionadas à evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil desde o início do século XX. A análise de um longo período de transformações no perfil do emprego público no Brasil permitiu a definição de parâmetros e referências para analisar as mudanças recentes ocorridas nesse segmento do mercado de trabalho, contribuindo para construir um contraponto aos argumentos conservadores acerca do papel desempenhado pelo Estado na economia e na sociedade brasileira.

A análise da evolução recente dos dados de emprego público no País precisa registrar, antes de tudo, que não está havendo, nos últimos anos, um “inchaço” do Estado.

Por um lado, houve um pequeno aumento da relação entre empregados do setor público e população residente nos anos mais recentes, mas esse aumento apenas repôs a participação relativa dos empregados públicos existente no início dos anos 90.

Deve-se destacar, ainda, que a expansão do emprego público nos últimos anos foi heterogênea sob diversos pontos de vista, especialmente quando se considera a esfera de governo. Os dados mostraram que, desde meados do século XX, o peso do emprego público na esfera municipal cresceu mais do que nas demais esferas de governo. Em um primeiro momento, a expansão do emprego público nos municípios foi explicada pelo intenso processo de urbanização que adveio com a industrialização. Nas décadas mais recentes, por seu turno, a expansão do emprego no âmbito municipal deveu-se a fatores institucionais definidos pela Carta de 1988, que passou aos municípios e aos estados da Federação diversas atribuições que antes eram também ou exclusivamente realizadas pela esfera federal. Entre essas atribuições, destacam-se principalmente as atividades de educação básica e de saúde — justamente as que, em qualquer país, geram a maior parte dos postos de trabalho do setor público.

Ademais, nestes últimos anos, a urbanização e toda a gama de necessidades de oferta de serviços públicos municipais dela advindos foram decisivas para que aumentasse a geração de empregos públicos no âmbito municipal. A esse respeito, convém citar a segurança pública — com destaque para a criação de guardas municipais — e a demanda por saneamento básico e outras obras de infraestrutura urbana — que pressupõem criação de empregos para a gestão cotidiana posterior à construção desses equipamentos.

Portanto, é importante registrar que a expansão recente da participação relativa das ocupações do setor público deveu-se especialmente ao

âmbito municipal do setor público brasileiro, e não ao âmbito federal. Essa mudança da distribuição do emprego público segundo esferas de governo está relacionada a fatores institucionais que marcaram as crescentes atribuições do Estado brasileiro, repetindo o padrão que vem sendo observado na maior parte dos países desenvolvidos nas últimas décadas, conforme registrou Mattos (2011). Entre as atividades que mais revelaram crescimento do emprego público, estão aquelas vinculadas a serviços sociais. Também foi possível verificar mudanças de distribuição regional do emprego público, em favor das regiões menos desenvolvidas do País. Mas elas ainda continuam sendo contempladas com contingentes de servidores públicos inferiores aos das regiões mais ricas — desnudando mais um dos mitos que o senso comum sobre o tema costuma apregoar.

Tão relevante quanto a mudança na distribuição do emprego público segundo as esferas de poder foi a mudança do perfil do emprego público segundo o vínculo trabalhista dos servidores. Contrastando com o que ocorrera a partir da segunda metade dos anos 90, quando a mudança do perfil do emprego público segundo tipo de vínculo deveu-se à redução do peso dos empregados cujos contratos de trabalho eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (devido às privatizações, que atingiam especialmente essa forma de inserção contratual no mercado de trabalho), o que aconteceu na primeira década do século XXI foi a ampliação do peso do emprego público em regime estatutário (e consequente queda da participação dos celetistas), devido ao fato de que têm crescido, notadamente a partir de 2003-04, as contratações via concursos públicos, nas três esferas de poder e de governo — revertendo prática comum dos anos 90, adotada pelo Estado brasileiro, de recorrer a diversas formas precárias de contratação (consultores, estagiários, bolsistas, etc.).

Isso favorece a democratização na contratação dos servidores, além de dotar de maior qualidade funcional e de compromisso republicano o corpo de funcionários públicos.

A experiência internacional<sup>27</sup> ensinou que momentos de fortalecimento da democracia, em todos os países, são invariavelmente acompanhados de expansão da oferta de serviços públicos, dando vazão a demandas crescentes por direitos sociais, por melhoria da qualidade de vida das parcelas menos favorecidas das sociedades (o que inclui, por exemplo, aumento da infraestrutura urbana) e melhoria da distribuição de renda. Essa maior oferta de serviços públicos fez-se, invariavelmente, com expansão do emprego público.

---

<sup>27</sup> Ver Mattos (2011), sobre estudos com experiências de diversos países desenvolvidos.

No caso brasileiro, é problemático que a democratização desafortunadamente tenha coincidido com um período de crise econômica. De todo modo, conforme mostrado neste texto, o emprego público teve uma expansão razoável nos anos 80, não obstante as circunstâncias econômicas extremamente adversas do período.

Tomando-se como base a experiência histórica descrita neste estudo, pode-se traçar um cenário acerca das alterações no perfil e no estoque das ocupações no setor público que se esperam para os próximos anos. Pode-se também tomar a análise feita sobre as mudanças ocorridas para nortear o que poderia ser um dos aspectos de um projeto de transformações econômicas e sociais para o Brasil.

O mais importante vetor de atuação do emprego público no contexto de mudanças esperadas para a economia brasileira nos próximos anos está relacionado à necessidade de ampliação de gastos em infraestrutura física e social. Essa ampliação seria mais profícua se viesse acompanhada da definição de um novo padrão de crescimento econômico, baseado no fortalecimento do mercado interno de consumo e vinculado a uma nova forma de repartição dos ganhos de produtividade social, com redução de jornada de trabalho, reforma tributária em favor de uma tributação mais progressiva, garantia dos direitos sociais já existentes e sua ampliação. Nesse contexto de uma política econômica e social mais estruturante, a ampliação do emprego público seria não só inevitável, mas também seria acompanhada pelo aumento do nível de emprego no setor privado, que se voltaria para o mercado interno de consumo ampliado pela recuperação econômica. Dessa forma, não necessariamente a ampliação do estoque de empregos no setor público seria acompanhada de crescimento da participação relativa dos mesmos no conjunto do mercado de trabalho.

A ampliação do emprego público teria um duplo efeito estruturante sobre o mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, de forma direta, pois as ocupações do setor público ostentam justamente a prerrogativa de serem estáveis e formalizadas, ampliando a formalização do mercado de trabalho, com resultados especialmente relevantes justamente nas áreas em que a informalidade, mesmo para padrões brasileiros, é alta (e há elementos para supor que a ampliação do emprego público continue a ocorrer na direção de regiões menos ricas e de cidades menores). Ademais, deve-se sublinhar seus efeitos indiretos. A ampliação da massa salarial advinda da expansão do emprego público geraria uma demanda estável e de impacto significativo notadamente em regiões de menor nível médio de renda. A massa salarial gerada por essas ocupações promoveria a criação de uma série de atividades do setor privado cujos empresários (qualquer que seja o porte das empresas em questão) tendem a formalizar a contratação da mão

de obra, dado o contexto esperado de manutenção de demanda pelos bens e serviços vendidos para esse contingente novo de trabalhadores. A expansão do emprego público decorrente do aumento dos gastos sociais já se tem revelado elemento importante para o recente processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, conforme salientou Cardoso Jr. (2007).

Por fim, seria oportuno registrar, com base nas evidências históricas do Brasil e de outros países que, em períodos de intenso crescimento econômico e/ou de mudanças estruturais advindas do desenvolvimento de novas fontes de energia ou modelos de transporte, o Estado Nacional acaba assumindo novas tarefas. É o que se espera que aconteça nos próximos anos, no Brasil, quando a exploração das reservas do Pré-Sal, além de promoverem expressivo crescimento da economia brasileira no futuro próximo, vão exigir do Estado brasileiro capacitação para atuar em novas funções. Não se trata aqui de discutir a criação de uma ou mais estatais para gerir as reservas e controlar a comercialização dos derivados de petróleo. Tal fato pode ou não ocorrer. De todo modo, é certo que as atividades de regulação dessa nova atividade econômica, bem como as atividades de infraestrutura (realizadas ou não pelo Estado, mas de todo modo também necessariamente pelo menos reguladas por ele) deverão demandar ampliação das atribuições do Estado. Ademais, as importantes mudanças estruturais promovidas pela exploração dessa nova fonte de energia também demandarão, direta ou indiretamente, um novo pacto federativo. As regras de partilha dos *royalties* e os benefícios econômicos e fiscais gerados pela nova atividade e pelo desenvolvimento de inúmeras atividades correlatas (como, por exemplo, infraestrutura de transportes, ampliação da produção de equipamentos para a exploração das reservas e a alvissareira cadeia industrial a ser criada no setor petrolífero e químico em geral) deverão beneficiar estados e municípios que, por sua vez, vão ter mais recursos para expandir a estrutura de oferta de serviços públicos. Todas essas transformações econômicas e sociais, bem como — não se deve esquecer — as necessidades geradas pela nova posição do Brasil no cenário geopolítico internacional (dada a magnitude das reservas em comparação com as já existentes e exploradas no País e também em comparação inclusive com as reservas de outros países do mundo, sem contar sua importância estratégica) demandarão do Estado brasileiro uma ampla gama de expansão de suas atividades estratégicas, o que invariavelmente deverá gerar a necessidade de uma expansão do emprego público em diversas esferas de governo e em diversas atividades e para diversas profissões.

## Referências

BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 75-111, jun. 1996.

BALTAR, P. E. A. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: UNESP; Campinas: Unicamp, 2003. p. 107-152.

BALTAR, P. E. A.; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996. p. 87-108.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 2.

BERRY, W.; LOWERY, D. **Understanding United States government growth: an empirical analysis of the postwar era**. New York: Praeger; London: Westport, 1987.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **De volta para o futuro?: as fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1310).

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp; Unicamp, 2002.

CARVALHO, E. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores, do período colonial a 1930. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e Ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 19-46.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CORAZZA, G. Estado e Economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 189-231, 1981.

COUTINHO, L.; REICHSTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec / CEBRAP, 1977. p. 38-78.

DEDECCA, C. S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp, 2003. p. 71-106.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução no mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 94-111, jan./mar. 2005.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses: estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: USP, 2011.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1959.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 11 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010: resultados censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 115-148.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec / CEBRAP, 1977.

MATTOS, F. A. M. Emprego Público na Espanha: da democratização à crise atual. **Revista da ABET**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 29-54, jan./jun. 2012.



MATTOS, F. A. M. **Emprego público no Brasil**: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Brasília, DF: IPEA, 2011a. (Texto para discussão, n. 1582).

MATTOS, F. A. M. **Emprego público nos países desenvolvidos**: evolução histórica e diferenças nos perfis. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 1578).

MATTOS, F. A. M. Evolução do emprego público alemão desde a unificação de 1871 até o final do século XX. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 11, p. 195-224, 2013.

MATTOS, F. A. M.; CARDOSO JUNIOR, J. Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 7, p. 29-55, jun./dez. 1999.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 10, p. 213-243, jun. 1998.

PESSOA, E.; MARTINS, M. O emprego público no Brasil nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

REZENDE, F. C. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do estado nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 123-139, 2000.

REZENDE, F. C.; CASTELO BRANCO, F. P. O emprego público como instrumento de política econômica. In: REZENDE, F. *et al.* **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. (Série monográfica, n. 26). p. 35-130.

ROSE, R. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. **European Journal of Political Research**, [S.I.], v. 4, n. 3, p. 247-289, 1976.

SABÓIA, J. **Emprego e renda no Brasil durante a década de oitenta**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994. (Texto para Discussão, n. 314).

SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-1980. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.

SCHNEIDER, E. M.; RODARTE, M. M. S. Evolução do mercado de trabalho metropolitano: entre meados das décadas de 1990 e 2001. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 74-102, out./dez. 2006.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil) (Ipea). **Aspectos da participação do estado na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. (Série monográfica, n. 26). p. 77-130.



# O mercado de trabalho dos jovens na Região Metropolitana de Porto Alegre durante o Governo Lula (2003-10)\*

Anderson Bonetto Carraro\*\*

Mestre em Economia do  
Desenvolvimento pelo Programa de  
Pós-Graduação em Economia do  
Desenvolvimento da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do  
Sul (PUCRS)

Angélica Massuquetti\*\*\*

Professora do Programa de Pós-  
-Graduação em Economia da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
(Unisinos)

Tiago Wickstrom Alves\*\*\*\*

Professor do Programa de Pós-  
-Graduação em Economia da Unisinos

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o mercado de trabalho dos jovens na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) durante o Governo Lula, no período 2003-10. A metodologia empregada foi a coleta de informações em bases de dados como as da Fundação de Economia e Estatística (FEE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além disso, utilizou-se o “software” de análise de dados espaciais GeoDa. Os resultados revelam que o emprego juvenil cresceu, em números absolutos, quase 20% na RMPA, porém teve sua participação reduzida no mercado de trabalho da região, no período em análise. Alguns setores, como comércio e serviços, cresceram acima da média, em detrimento do setor industrial. Também houve um aumento da remuneração real nessa região e na faixa etária es-

---

\* Artigo recebido em dez. 2011 e aceito para publicação em nov. de 2014.  
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja.

\*\* E-mail: anderbc@hotmail.com

\*\*\* E-mail: angelicam@unisinos.br

\*\*\*\* E-mail: twa@unisinos.br

*tudada. Porém, quando comparado com o aumento real do salário mínimo, nesse período, percebe-se uma diferença entre ambos, favorável ao salário mínimo. Esse fato pode ser explicado pelo elevado índice de crescimento real do salário mínimo nacional, durante o período em análise, muito acima do crescimento do mercado de trabalho juvenil da região.*

## **Palavras-chave**

**Mercado de trabalho; desemprego juvenil; RMPA.**

## ***Abstract***

*The aim of this paper is to analyze the labor market of young people in the Metropolitan Area of Porto Alegre (RMPA) during President Lula's government (2003-10). The methodology used was the collection of information from databases such as those of the Economics and Statistics Foundation (FEE), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Institute for Applied Economic Research (IPEA), the International Labour Organization (ILO) and the Ministry of Labor and Employment (MTE). In addition, the software used in the analysis of the spatial data was the GeoDa. The results reveal that youth employment increased, in absolute numbers, almost 20% in the RMPA, but reduced its participation in the labor market in the region in the period under review. Some sectors, such as trade and services, grew above the average, at the expense of the industrial sector. There was also an increase in real remuneration in this region and in the age group studied. However, when compared with the real minimum wage increase in this period, there is a perceived difference between both, favorable to the minimum wage. This fact can be explained by the high rate of real growth in the national minimum wage during the period under analysis, well above the growth of the youth labor market in the region.*

## ***Keywords***

***Labor market; youth unemployment; Metropolitan Area of Porto Alegre (RMPA).***

**Classificação JEL: J21, J31, J64.**

# 1 Introdução

Os jovens<sup>1</sup> respondem, aproximadamente, por 17% da população de ocupados<sup>2</sup> da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) (FEE, 2011). Essa região destoa das demais áreas do Estado por ser a mais populosa e a mais avançada economicamente, tendo em vista que a RMPA está inserida no estado com o quarto maior Produto Interno Bruto (PIB) do País. Contudo, segundo Bastos (2007), a entrada dos jovens no mercado de trabalho geralmente é difícil, caracterizando-se por elevadas taxas de desemprego e de informalidade, bem como por baixos níveis de rendimento e de proteção social.

Conforme afirma Constanzi (2009), embora os setores do mercado de trabalho nos quais os jovens estão inseridos estejam sujeitos às flutuações da economia, em geral, a juventude é atingida mais severamente em momentos de retração e é menos beneficiada em períodos de melhoria e de recuperação econômica. Por essa razão, o autor afirma que é fundamental analisar a situação dos jovens no mercado de trabalho a partir da evolução de um conjunto de indicadores, tais como taxa de participação, taxa de desemprego, informalidade, escolaridade e nível de rendimentos.

Um dos indicadores das condições dos jovens no mercado de trabalho, a taxa de desemprego, citada anteriormente, geralmente se mostra em níveis elevados na população juvenil. Isso acontece, conforme Flori (2003), em praticamente todos os países, sendo que entre os jovens registram-se níveis de desemprego superiores aos da média da população.

Além disso, a entrada do jovem no mercado de trabalho representa, segundo Gonzalez (2009), a transição escola-trabalho na vida do novo trabalhador. Essa mudança geralmente é conflituosa em razão das diferenças de um ambiente escolar, onde o objetivo é o aprendizado, para um ambiente profissional, onde há cobranças de resultados imediatos. Ainda, conforme Gonzalez (2009), o jovem chega ao mercado sem nenhuma experiência profissional e, em muitos casos, com baixa e precária escolaridade. Tendo

---

<sup>1</sup> De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Constanzi, 2009), jovem é o indivíduo com idade entre 15 e 24 anos. Porém, neste estudo, optou-se por utilizar a faixa etária de 16 a 24 anos, pois, no Brasil, a idade mínima de ingresso legal no mercado de trabalho é de 16 anos, conforme emenda de 1998 à Constituição Federal. Cabe destacar que alguns estudos consideram jovens as pessoas que têm entre 15 e 29 anos de idade.

<sup>2</sup> Conjunto de pessoas que: (a) possuem trabalho remunerado exercido com regularidade; (b) possuem trabalho remunerado exercido de forma irregular e não procuram trabalho diferente do atual, excluindo aquelas que, não tendo procurado, exerceram algum trabalho de forma excepcional nos últimos sete dias; e (c) possuem trabalho não remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou remunerado em espécie, ou em benefício, e não procuram trabalho.

em vista a sociedade econômica atual, em que se espera alta produtividade com o menor gasto possível, a entrada do jovem no mercado de trabalho é de dificuldade, pois muitas vezes lhe é cobrada experiência prévia para ser contratado e, quando é admitido, acaba ficando, pouco tempo depois, desempregado. Isso em função das altas exigências que não consegue cumprir, pois lhe falta experiência profissional. Porém ações estão sendo tomadas pelo Poder Executivo, tanto brasileiro quanto gaúcho, para combater essas dificuldades. Tais medidas estão baseadas em programas sociais voltados para o público jovem, como o Programa Primeiro Emprego, do Governo Federal, lançado em 2003. Esses programas possuem diferentes meios, mas os mesmos objetivos: ajudar o jovem a se preparar profissionalmente.

Os problemas sociais que a população jovem brasileira vem enfrentando estão ganhando cada vez mais espaço entre os assuntos que o Brasil tem ainda por resolver, e isso acontece por tratar-se de um aspecto complexo na sociedade brasileira. Exposta, em média, a altos níveis de violência, à precária escolaridade e a elevados índices de pobreza, a população jovem brasileira encontra-se em uma situação de fragilidade social. Essa dificuldade, segundo Gonzalez (2009), está ligada à crise em que se encontra a transição escola-mercado de trabalho para os jovens.

O sistema educacional, no Brasil, na sua quase totalidade, é frágil, tendo em vista que o País está sempre nos últimos lugares em leitura, matemática e ciências, dentre as 65 nações pesquisadas pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso pode ser comprovado quando se comparam a quantidade média de anos de estudo e a qualidade de ensino do País, frente às demais nações em desenvolvimento. Essa disparidade ocorre pela baixa qualidade, em média, do ensino, principalmente nas escolas públicas brasileiras. Constata-se, porém, nos últimos anos, uma elevação no nível escolar do País. No entanto, esse aumento educacional, conforme Gonzalez (2009), vem acompanhado da queda de qualidade de ensino e de aprendizagem, por parte dos egressos do sistema brasileiro de educação. Quando o jovem chega ao mercado de trabalho, não tem experiência profissional, mas lhe é exigido, além de algum conhecimento prévio, um bom nível educacional. Frente a esses dois quesitos, a população jovem passa por dificuldade para se inserir no mercado de trabalho, levando-se em conta a precária educação que lhe foi oferecida.

No âmbito do mercado de trabalho da RMPA, conforme relata Bastos (2007), o contingente de jovens que pertenciam à População Economicamente Ativa (PEA) cresceu 28,2% no período 1993-2005. Já a taxa de desemprego dessa população apresentou tendência de crescimento na região,

tendo-se elevado de 21,4% em 1993 para 26,3% em 2005. O crescimento da PEA juvenil (28,2%) na região foi superior ao observado pela ocupação (20,2%), revelando uma baixa capacidade de absorção de mão de obra juvenil pelo mercado de trabalho no período, o que trouxe consigo acentuada elevação do estoque de desempregados desse grupo populacional.

Sob essa perspectiva para o jovem no mercado de trabalho é que se questiona: qual a população de jovens que se inseriram no mercado de trabalho da RMPA durante o governo do Presidente Lula<sup>3</sup> e qual a remuneração média recebida por eles nesse período? A partir desse questionamento, este estudo pretende lançar um olhar mais detalhado sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho da RMPA no período do Governo Lula, ou seja, de 2003 a 2010. Concentrar a pesquisa na RMPA justifica-se por suprir uma lacuna de um estudo mais abrangente para o jovem que está entrando no mercado de trabalho na região. Essa região é uma das mais desenvolvidas economicamente e com maior nível educacional do País, assim, entender como sua população jovem se insere no mercado de trabalho e quais suas dificuldades torna-se necessário, pois serve para buscar caminhos para resolver as adversidades e fortalecer os pontos positivos.

Este estudo procurou identificar referências analíticas das principais contribuições teóricas acerca do mercado de trabalho juvenil, focando em um caso específico, qual seja a inserção dos jovens no mercado de trabalho da RMPA. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de livros, de artigos, de dissertações e teses que tratam do tema. Os dados secundários para a análise empírica foram pesquisados em instituições, como a Fundação de Economia e Estatística (FEE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre outras. Além disso, utilizou-se o *software* de análise de dados espaciais GeoDa.

Com base nessas informações, este estudo foi organizado da seguinte forma: após esta breve **Introdução**, na segunda seção, aborda-se o panorama geral do mercado de trabalho, em específico o voltado para os jovens, em âmbito tanto nacional quanto gaúcho, especialmente no da RMPA. Na terceira seção, analisa-se o mercado de trabalho juvenil da RMPA durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir da estatística descritiva e da análise espacial, utilizando-se, para isso,

---

<sup>3</sup> A análise desse governo se justifica por ter o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva terminado seu mandato com aprovação recorde de gestão, o que faz ser questionada, neste estudo, sua contribuição ao mercado de trabalho juvenil. Ao final de oito anos de mandato, 80% da população brasileira considerava seu governo "ótimo" ou "bom", de acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (Ibope) a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (GOVERNO..., 2010).



o *software* GeoDa. Finalmente, o artigo encerra-se com suas principais conclusões e com algumas sugestões para futuros trabalhos.

## 2 Mercado de trabalho juvenil: panorama geral e desemprego

A primeira atividade profissional representa uma experiência importante na trajetória futura do jovem no mercado de trabalho. O começo de carreira precário e antecipado tende a refletir-se pelo resto da vida profissional do indivíduo. Por isso, a situação vivida pelos jovens ao ingressarem no mercado de trabalho faz parte da preocupação de diferentes economistas, sociólogos, governantes, enfim, de profissionais e de estudiosos que percebem o quanto essa parcela da população tem seu valor para o País e o quanto sofre de mazelas sociais. Nesta seção, busca-se apresentar um panorama geral do mercado de trabalho, em específico, o voltado para os jovens em âmbito tanto nacional quanto gaúcho e no da RMPA, destacando-se a questão do desemprego.

O desemprego é um grave problema social que se caracteriza pela falta de capacidade dos países em prover emprego a todos aqueles que o queiram. Entre os jovens, segundo Flori (2003), o desemprego assume níveis mais altos do que entre o restante da população. Essa é uma questão que preocupa os governantes e a sociedade do mundo todo, pois a taxa de desemprego entre esse grupo é tradicionalmente mais elevada do que entre os adultos e entre os idosos.

No Brasil, conforme Constanzi (2009), a situação não é muito diferente. Uma parcela significativa dos jovens entra no mercado de trabalho de forma precária. Essa inserção se caracteriza por altas taxas de desemprego e informalidade e por baixos níveis de rendimento e de proteção social. O autor revela que, dentre os grupos de jovens que mais sofrem com o desemprego, estão os negros e as mulheres e, em maior grau, a junção dessas características, ou seja, as jovens negras. Ainda, segundo o autor, o mercado de trabalho sofre influência direta da economia e, geralmente, para esse público, o impacto é maior porque é mais prejudicado em momentos de retração e menos beneficiado em períodos de bonança econômica.

De modo geral, de acordo com Bastos (2007), o desemprego juvenil é, pelo menos, o dobro daquele da população adulta na maioria das nações. Dentre as causas para esse fato, o autor aponta a falta de experiência dos jovens e também ressalta que esse grupo é mais influenciado por períodos de crises econômicas. Apesar de a população jovem mundial ter tido sua taxa de crescimento diminuída nos últimos anos e ter permanecido mais

tempo na escola, isso não parece ter enfraquecido a taxa de desemprego juvenil. Isso ocorre porque, de um modo geral, a macroeconomia mundial passou por vários períodos de turbulência econômica no período 2003-10, o que contribuiu para a permanência do desemprego juvenil em patamares estáveis.

Um fator de combate ao desemprego por parte dos jovens é a escolaridade. Como afirma Constanzi (2009), esse aspecto fica evidente quando se analisam os dados e se vê que a escolaridade cresceu, de um modo geral, entre o público jovem, mas, principalmente, entre os jovens inativos. Esse é um indício de que está crescendo o percentual dessa população que está preferindo trocar a busca pelo primeiro emprego por uma melhor qualificação. Entre aqueles que estudam e trabalham, o autor mostra que há uma relação inversa entre escolaridade e jornada de trabalho, ou seja, quanto mais horas o jovem trabalha por dia, menor é a possibilidade de ele estar estudando. No Brasil, os jovens de baixa renda abandonam a escola para se dedicarem a trabalhos informais e precários, os quais, além de não lhes trazerem nenhuma experiência substancial, ainda lhe reduzem a oportunidade de um futuro mais digno.

Nesse sentido, de acordo com Gonzalez (2009), a juventude brasileira caracteriza-se pela saída da escola e pela entrada no mundo do trabalho com baixa escolaridade para isso. O ensino básico no Brasil ainda é precário e extremamente desigual, sendo que grande parte (52% em 2006) dos jovens que se inserem no mercado de trabalho não concluiu o ensino médio. Os jovens do gênero masculino estão saindo dos bancos escolares, em média, com 18,1 anos, e as mulheres, com 17,9 anos. Em contrapartida, os homens estão entrando no mercado de trabalho com 15,8 anos em média, contra 15,9 anos das jovens. Esses dados sugerem claramente que o prolongamento da escolarização não implicou adiamento da entrada no mercado de trabalho, mas ampliou a simultaneidade de escola e de trabalho. O processo de escolarização é lento, porém já se pode constatar uma redução da participação de jovens de 15 a 17 anos no mercado produtivo. Essa redução deve-se, sobretudo, ao prolongamento do tempo dedicado à escola. Por outro lado, as mulheres de 18 a 29 anos estão cada vez mais inseridas no mercado de trabalho. Em média, segundo Gonzalez (2009), o jovem brasileiro começa a trabalhar sem concluir o ensino médio. Em 2006, por exemplo, 52% dos jovens entre 18 e 24 anos tinham menos de 11 anos de estudo completos.

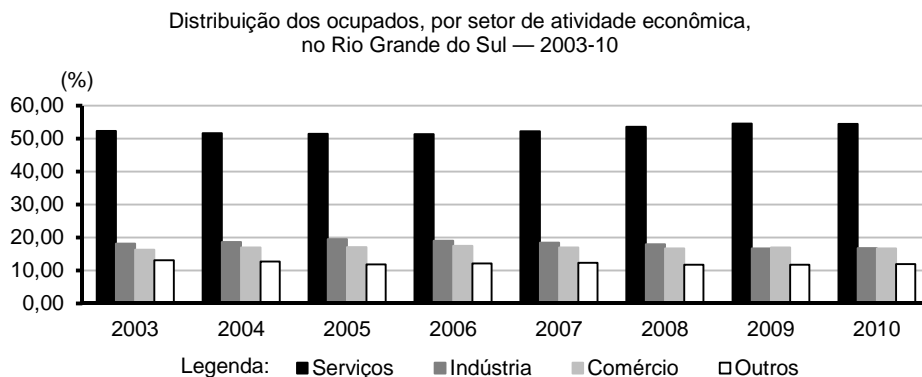
Para Gonzalez (2009), a concomitância de trabalho e de estudo está presente em grande parcela dos jovens de 15 a 17 anos. Esse fato é mais comum entre os do gênero masculino. Também há um contingente de jovens (9,65%) nessa faixa etária que não trabalham nem estudam. Isso se

deve, em grande parte, ao jovem que sai da escola e não consegue encontrar emprego ou enfrenta dificuldade em manter-se nele, geralmente pela pouca escolaridade e experiência profissional. Outra característica desse grupo, segundo o autor, é a diferença de renda familiar, que influencia profundamente as condições de escolarização e de inserção no mercado de trabalho. A entrada no mercado, em média, é ainda precoce, mas vem melhorando consideravelmente em comparação com a da década de 90. A idade de incorporação dos jovens ao mercado de trabalho está se aproximando, de forma mais definitiva, dos 18 anos. Já a qualidade dos postos de trabalho que os jovens conseguem ocupar é proporcional à sua idade e à sua qualificação.

De acordo com Bastos (2010b), o mercado de trabalho do Rio Grande do Sul teve uma década de evolução positiva do seu nível ocupacional. Durante os anos 2001-07, verificou-se uma taxa média anual de crescimento de 1,7% do setor. Essa situação favorável aconteceu em virtude de um contexto econômico de desvalorização cambial em 1999 e de um panorama nacional e internacional mais favorável. Nesse período, esses fatos contribuíram para a retomada da geração de emprego pela economia do estado gaúcho.

Neste início de década, o nível ocupacional do Estado, no Setor Secundário, teve uma trajetória de crescimento, enquanto no Terciário também ocorreu uma expansão, porém em um ritmo mais modesto. Em contrapartida, a ocupação nas atividades agrícolas do Estado caracterizou-se por manter-se numa tendência de retração no período. No Gráfico 1, analisa-se a trajetória ocupacional no Rio Grande do Sul no período 2003-10. Como se pode constatar, o Setor Terciário foi o que mais empregou trabalhadores no Rio Grande do Sul, com uma média anual de 48,1% da ocupação estadual no período em análise. Já o Setor Primário mostrou uma pequena retração de seu contingente de trabalhadores, registrando uma ocupação média de 26,3% ao ano. Por outro lado, o Setor Secundário foi o único que teve uma elevação de seu contingente no período em análise. Sua média atingiu 25,6% do total de trabalhadores gaúchos, superando em tamanho o Setor Primário.

Gráfico 1



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bastos (2010b).

NOTA: A categoria "outros" engloba trabalhadores na construção civil, nos serviços domésticos, na agricultura, na pecuária, na extração vegetal e em outras atividades não classificadas.

Segundo Bastos (2010b), uma das principais características da ocupação no mercado de trabalho gaúcho deve-se à retomada da geração de emprego com carteira assinada. Esse fato representou uma taxa média anual de 3,5% de crescimento do trabalho formal no Estado, de 2001 a 2007, diferentemente do que ocorreu na década anterior, como pode ser analisado na Tabela 1, em que se pode observar a evolução do mercado de trabalho anteriormente ao Governo Lula e entre seus mandatos.

Tabela 1

Ocupados, por posição na ocupação, no Rio Grande do Sul — 1992, 1999, 2001 e 2007

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO DE OCUPADOS (1.000 pessoas)				VARIÇÃO %	
	1992	1999	2001	2007	1992-99	2001-07
<b>Empregados</b> .....	2.363	2.462	2.664	3.199	0,6	3,1
Com carteira .....	1.570	1.556	1.643	2.018	-0,1	3,5
Sem carteira .....	518	586	704	827	1,8	2,7
Militares e estatutários .....	276	321	316	354	2,2	1,9
<b>Conta própria</b> .....	1.067	1.130	1.195	1.274	0,8	1,1
<b>Trabalhadores domésticos</b>						
Empregados .....	304	331	349	384	1,2	1,6
<b>Empregados</b> .....	201	224	257	262	1,6	0,3
<b>Não remunerados</b> .....	672	568	546	486	-2,4	-1,9
<b>Outros (1)</b> .....	381	340	325	300	-1,6	-1,3
<b>TOTAL</b> .....	4.989	5.056	5.335	5.905	0,2	1,7

FONTE: Bastos (2010b).

(1) Inclui trabalhadores na construção para o próprio uso e trabalhadores na produção para o próprio consumo.

Constata-se que a última década foi um período de alavancagem do mercado de trabalho gaúcho, no qual o emprego formal cresceu a uma taxa contínua (Bastos, 2010b). Na RMPA, conforme demonstra Bastos (2005), a situação se assemelha à vivida nacionalmente, podendo-se notar, conforme o autor, uma elevação de 6,8% do contingente de jovens que só estudavam na região, no período 1993-2002. Porém, o avanço mais expressivo está entre aqueles que estudam e trabalham concomitantemente, em detrimento daqueles que somente trabalham, que tiveram sua participação diminuída nos últimos anos (1995-2004). Essa situação, segundo o autor, é gerada pelo mercado, que está cada vez mais seletivo quanto à escolaridade. Com isso, os jovens preferem buscar uma melhor qualificação, almejando a melhores postos de trabalho, pois esse lhes parece ser o caminho mais curto para o sucesso profissional.

Nos últimos anos, pode-se verificar que houve uma constante queda na população jovem economicamente ativa, na RMPA (Tabela 2). Ao analisarem-se os jovens entre 16 e 24 anos, observa-se um decréscimo constante em sua PEA nessa região. Essa situação ocorre tanto entre os homens quanto entre as mulheres. Por outro lado, a população acima de 24 anos manteve seu contingente crescente, em ambos os gêneros, na PEA da RMPA.

Tabela 2

População Economicamente Ativa, por faixas etárias selecionadas e por gênero, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-09

ANOS	JOVENS						ADULTOS	
	16 e 17 anos		18 a 24 anos		16 a 24 anos		Acima de 24 anos	
	Ho- mens	Mulhe- res	Ho- mens	Mulhe- res	Ho- mens	Mulhe- res	Ho- mens	Mulhe- res
2003	30	25	201	174	231	199	732	591
2004	29	26	210	178	239	204	740	609
2005	26	24	210	177	236	201	761	628
2006	26	21	204	176	230	197	773	647
2007	22	20	199	179	221	199	801	668
2008	25	24	197	172	222	196	838	727
2009	23	19	192	168	215	187	861	746

FONTE: Bastos (2010c).

Essa tendência de decréscimo da população jovem no mercado de trabalho, segundo Constanzi (2009), não é necessariamente um indício de piora da inserção juvenil nesse mercado, pois esse panorama é causado, em parte, pelo processo de envelhecimento da população brasileira e

também pela diminuição da participação dos jovens no mercado de trabalho. Isso acontece em decorrência do aumento da escolaridade e da postergação da atividade profissional.

Nessa perspectiva de escola-trabalho, de acordo com Pochmann (2007), do ponto de vista do emprego juvenil, há duas providências que devem ser tomadas. A primeira está associada diretamente a ações que façam o jovem ingressar mais tardiamente no mercado de trabalho, sendo essa uma tendência internacional. Nota-se que os jovens estão se preparando cada vez mais antes de entrarem no mercado de trabalho. No Brasil, sete de cada dez jovens entre 15 e 24 anos de idade estão trabalhando, enquanto, na França, somente três estão inseridos no mercado de trabalho. O segundo conjunto de ações é voltado exclusivamente para a expansão do emprego, especificamente para o trabalhador jovem. Essas ações estimulam o emprego tanto no setor privado, facilitando aos trabalhadores jovens serem empregados, quanto no setor público, por meio de ações que lhes permitam ingressar em algum trabalho de utilidade coletiva ou social.

Para combater o desemprego juvenil, segundo Pochmann (2007), países como França e Alemanha retardam, através de incentivos financeiros aos jovens estudantes, a entrada desses no mercado de trabalho. Nesses países, o governo transfere renda às famílias mais pobres, que precisariam que os filhos trabalhassem para complementar o orçamento. O autor defende a ideia de que a distribuição de renda através de programas bolsa-escola e renda mínima, com o objetivo de prorrogar a entrada do jovem no mercado de trabalho, é um aspecto importante na solução do problema no Brasil. Porém os programas precisam ainda ter estratégias diversificadas para os diferentes níveis de formação, avalia o autor. Isto porque o desemprego juvenil atinge mais fortemente a classe média, já que as ocupações de nível técnico foram as que sofreram mais cortes, e esses jovens não possuem nem acesso às melhores universidades nem aceitam trabalho precário, como os mais pobres.

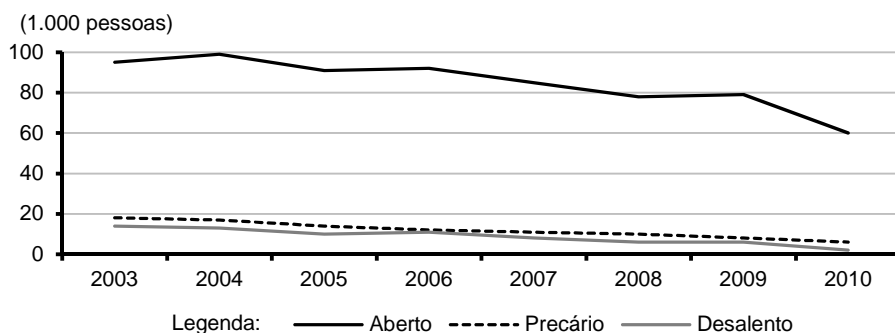
Segundo Bastos (2010), a trajetória do mercado de trabalho modificou-se positivamente na primeira década dos anos 2000, principalmente no período 2004-08, em que houve um cenário macroeconômico mais favorável, com maiores taxas de crescimento do PIB. Mesmo a crise global iniciada no final de 2008 não foi suficiente para reverter os resultados verificados nos anos anteriores. O autor ressalta que a relação entre a taxa de desemprego aberto e a taxa de desemprego oculto teve uma forte expansão na RMPA, nos últimos 10 anos.

No Gráfico 2, são analisados os dados relativos ao desemprego, por tipo, dos jovens na RMPA, durante o Governo Lula. Pode-se constatar que

houve uma diminuição dos índices, em especial, do desemprego aberto, que representa a maior parte de desempregados jovens da RMPA. Isso ocorreu por tratar-se de um tipo de desemprego que engloba os indivíduos que, no mês anterior ao da pesquisa, procuraram emprego, sem exercer nenhuma atividade no mercado informal. No período em análise, constatou-se que o desemprego precário, em que o indivíduo exerce alguma atividade informal, e o desemprego por desalento, em que se encontram as pessoas que não procuram emprego há mais de 30 dias, por desestímulo, também tiveram seus índices diminuídos, revelando uma melhora nos níveis de emprego juvenil na RMPA.

Gráfico 2

Desempregados jovens, por tipo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-10



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bastos (2010c).

Compreender quais são as adversidades que inibem o jovem de chegar ao mercado de trabalho faz-se de suma importância. O começo da vida profissional deve ser uma experiência satisfatória, pois ali serão dados os primeiros passos para todo o restante da trajetória econômica, social e pessoal daquele indivíduo.

Uma grande parte da população jovem ingressa no mercado de trabalho por necessidade ou por dificuldades econômicas e sociais de suas famílias. Porém, segundo Constanzi (2009), há também aqueles que entram no mercado em busca de autonomia, independência financeira, crescimento pessoal, entre outras razões. A entrada no mercado de trabalho por necessidades econômicas geralmente afasta o jovem de baixa renda do aumento da escolaridade e da qualificação profissional. A conciliação entre trabalho e estudo está presente na vida de uma considerável parcela dos jovens brasileiros. Atualmente, contudo, tais indivíduos encontram dificuldades em conciliar essas atividades, entre outros motivos, por cumprirem extensas jornadas de trabalho. A Tabela 3 apresenta as

atividades dos jovens da RMPA, no período 2000-09, em relação a trabalho, estudo e gênero.

Tabela 3

Estimativa dos jovens (16 a 24 anos), segundo situação de trabalho, estudo e gênero, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-09

DESCRIÇÃO	JOVENS						
	Número (1.000)		Índice (1)	Número (1.000)		Índice (1)	
	2003	2004		2005	2006		
<b>Total</b> .....	614	630	102,61	631	102,77	620	100,98
Mulheres .....	307	311	101,30	313	101,95	308	100,33
Homens .....	307	319	103,91	318	103,58	312	101,63
<b>Só estuda</b> .....	113	120	106,19	128	113,27	127	112,39
Mulheres .....	60	60	100,00	67	111,67	66	110,00
Homens .....	53	60	113,21	61	115,09	61	115,09
<b>Estuda e trabalha e/ou procura trabalho</b> .....	165	168	101,82	156	94,55	147	89,09
Mulheres .....	82	84	102,44	80	97,56	74	90,24
Homens .....	83	84	101,20	76	91,57	73	87,95
<b>Só trabalha e/ou procura trabalho</b> .....	267	275	103,00	280	104,87	280	104,87
Mulheres .....	118	120	101,69	120	101,69	123	104,24
Homens .....	149	155	104,03	160	107,38	157	105,37
<b>Apenas cuida dos afazeres domésticos (2) ....</b>	33	31	93,94	32	96,97	32	96,97
<b>Outros</b> .....	36	36	100,00	34	94,44	34	94,44
Mulheres .....	14	15	107,14	14	100,00	13	92,86
Homens .....	22	21	95,45	20	90,91	21	95,45

(continua)



Tabela 3

Estimativa dos jovens (16 a 24 anos), segundo situação de trabalho, estudo e gênero, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-09

DESCRIÇÃO	JOVENS					
	Número (1.000)	Índice (1)	Número (1.000)	Índice (1)	Número (1.000)	Índice (1)
	2007		2008		2009	
<b>Total</b> .....	614	100,00	605	98,53	586	95,44
Mulheres .....	310	100,98	299	97,39	289	94,14
Homens .....	304	99,02	306	99,67	297	96,74
<b>Só estuda</b> .....	129	114,16	123	108,85	123	108,85
Mulheres .....	66	110,00	61	101,67	64	106,67
Homens .....	63	118,87	62	116,98	59	111,32
<b>Estuda e trabalha e/ou procura trabalho</b> .....	151	91,52	154	93,33	144	87,27
Mulheres .....	78	95,12	79	96,34	73	89,02
Homens .....	73	87,95	75	90,36	72	86,75
<b>Só trabalha e/ou procura trabalho</b> .....	268	100,37	265	99,25	258	96,63
Mulheres .....	120	101,69	118	100,00	114	96,61
Homens .....	148	99,33	147	98,66	144	96,64
<b>Apenas cuida dos afazeres domésticos (2) ....</b>	30	90,91	27	81,82	24	72,73
<b>Outros</b> .....	36	100,00	36	100,00	37	102,78
Mulheres .....	15	107,14	14	100,00	14	100,00
Homens .....	21	95,45	22	100,00	23	104,55

FONTE: Bastos (2010c).

(1) Base: 2003 = 100. (2) A amostra não comporta desagregação para esta categoria.

A partir desses dados, pode-se verificar que, durante a última década, a população jovem da RMPA manteve-se praticamente estagnada, com uma leve queda (-4,66%). Por outro lado, é possível notar um aumento no contingente de indivíduos que somente estudam (8,85%), em detrimento daqueles que conciliam estudo e trabalho (-12,73%). Em contrapartida, a população de jovens que somente trabalha teve uma pequena retração durante a década (-3,37%). Nota-se, portanto, uma postergação dos jovens para entrarem no mercado de trabalho, buscando manterem-se mais tempo na escola.

Conforme Bastos (2010a), a coorte juvenil da RMPA manteve-se em torno de 20% da PIA da região até o ano 2004. A partir de 2005, entrou num período de declínio, chegando a representar 16,9% da PIA da RMPA. Tais evidências contribuíram para que a oferta de trabalho desse segmento de

trabalhadores se mantivesse em patamares estáveis, contribuindo, assim, para a inserção ao mercado dos jovens na Região.

Essa situação de baixa pressão da oferta de mão de obra juvenil foi um dos motivos pelos quais o mercado de trabalho em questão teve uma década de relativo crescimento. O período em análise caracterizou-se por um ciclo econômico positivo no Brasil. O mercado de trabalho juvenil acompanhou essa trajetória, mas, como já lhe é peculiar, não na mesma proporção. Houve, também, melhoras nos índices de escolaridade dos jovens e do emprego formal, em especial na RMPA.

### **3 Mercado de trabalho dos jovens na RMPA**

O objetivo desta seção é analisar o mercado de trabalho juvenil da RMPA a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003 e de 2010. As variáveis empregadas nessa análise são a quantidade de empregados, o nível educacional por setor econômico e a remuneração recebida pelos jovens inseridos no mercado produtivo da região.

#### **3.1 Observações sobre as pesquisas empíricas acerca do mercado de trabalho juvenil**

A compreensão de como ocorre a inserção dos jovens no mercado de trabalho torna-se mais completa a partir de análises estatísticas do setor. Analisar o número de pessoas nessa faixa etária e caracterizá-las por raça, gênero, situação de emprego ou desemprego, ou, ainda, se são estudantes ou não, dentre outros, é importante para se conhecer o cenário trabalhista dessa população. Assim, esta subseção pretende apresentar alguns estudos que abordam o mercado de trabalho juvenil pela ótica empírica.

Corseuil e Foguel (2011) afirmam, em seu estudo, que a economia brasileira teve vários pequenos ciclos econômicos no início da última década. Porém, no período 2003-08, o País esteve inserido em uma contínua expansão econômica. Nesse intervalo, o mercado formal de trabalho teve uma alavancagem significativa, em oposição ao decréscimo das taxas de desemprego brasileiras. Os autores propõem-se a esclarecer em que medida o ciclo econômico influencia o trabalho formal. Nesse sentido, afirmam que, quando o desemprego é alto, as empresas tendem a oferecer salários baixos e a contratar especialmente trabalhadores desempregados, ao passo que, com a economia voltando a crescer, as contratações formais são feitas a partir de maiores salários, retirando os

trabalhadores principalmente das empresas informais e aumentando, assim, o grau de formalização do mercado de trabalho. No que tange às contribuições empíricas do estudo, Corseuil e Foguel (2011) exploram a probabilidade de um trabalhador recém-contratado formalmente ter vindo do desemprego ou de um posto informal de trabalho, fazendo, assim, uma relação entre o ciclo econômico e a situação predominante no mercado de trabalho, em determinado momento. Ainda, é proposta uma análise salarial em relação ao mercado formal ou informal, em função da situação do mercado vigente. Para testar suas teorias, os autores utilizam dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE.

Já no campo do emprego juvenil, especificamente, o trabalho de Garcia *et al.* (2010) busca compreender como ocorre, para o jovem, a busca pela primeira ocupação formal. Por meio de análises de séries temporais, as autoras analisam como a macroeconomia brasileira afetou o mercado de trabalho juvenil entre 1999 e 2009. A constatação a que chegam é que o ciclo econômico brasileiro tem forte influência sobre o mercado juvenil, sendo que, como já foi dito anteriormente nesta pesquisa, o segmento juvenil sofre quando a economia decresce, porém não acompanha, no mesmo ritmo, o ciclo econômico, quando esse está em ascendência.

Reis e Camargo (2007) optaram por estudar apenas as regiões urbanas brasileiras no período 1981-2002. Com o objetivo de entender a relação que existe entre inflação e taxa de desemprego, principalmente a juvenil, os autores utilizam análises econométricas por meio da metodologia de *cross-sections*. Reis e Camargo (2007) afirmam que há uma relação inversa entre inflação e taxa de desemprego, especialmente entre os jovens de 18 a 20 anos.

Outro estudo sobre esse setor é o de Flori (2003), que se propõe a analisar a estrutura do desemprego dos jovens no Brasil, procurando explicar a razão de a taxa de desemprego juvenil ser bastante superior à dos adultos. Para tanto, a autora analisa dados da PME, do IBGE, durante o período 1983-2002, nas seis principais regiões metropolitanas brasileiras: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Ela faz, primeiramente, uma decomposição da taxa de desemprego juvenil quanto à sua duração e à taxa de entrada dos jovens nessa situação. Flori (2003) percebe que o tempo que o trabalhador jovem permanece desempregado é proporcional ao tempo dos adultos, sendo que, o que os diferencia, segundo a autora, é a maior rotatividade dos jovens no mercado de trabalho. Esse fato acontece em decorrência de os jovens não terem, em geral, de sustentar familiares, o que os permite trocar de emprego seguidamente, em busca de uma colocação melhor no mercado. Para chegar a tal conclusão, a autora utiliza matrizes de transição.

A pesquisadora Tomás (2007), a exemplo de Flori (2003), também utiliza dados da PME sobre as seis principais regiões brasileiras. Porém seu período de análise visa a comparar as três últimas décadas, por meio de estudos econométricos que buscam analisar, prioritariamente, os resultados por gênero e, em alguns casos, por frequência à escola. Tomás (2007) mostra que a idade de inserção no mercado de trabalho aumentou nas últimas décadas e que as características da família do jovem têm forte influência sobre a inserção desse no mercado de trabalho.

Nesse segmento, outro estudo que trabalha com o mercado de trabalho juvenil é o de Thomé *et al.* (2010), que analisam dados juvenis de sete capitais e de três municípios brasileiros entre 2003 e 2005. O seu objetivo é traçar um panorama de como estava o jovem no mercado de trabalho, no período estudado. Para tanto, utilizam métodos econométricos, tais como estatísticas descritivas, qui-quadrado e teste *t* de Student. Constataram que os jovens trabalhadores encontram mais oportunidades de trabalho informal e recebem remuneração inferior a um salário mínimo, considerando-se que dedicam cinco a oito horas diárias ao emprego.

Já Bastos (2006) investiga de que forma o tamanho da população jovem na RMPA afetou a ocupação e o desemprego desse segmento no período 1993-2004, utilizando, como método de estimação econométrica, os mínimos quadrados ordinários. O autor chega à conclusão de que o mercado de trabalho juvenil acompanha o ciclo econômico vigente e que há uma relação negativa entre o tamanho relativo da coorte de jovens e a sua taxa de ocupação, ou seja, a hipótese é a de que quanto maior o tamanho relativo da coorte juvenil, menor a taxa de ocupação dos jovens.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos estudos empíricos analisados. Nele, são expostos os períodos, as regiões e as metodologias empregadas, além dos principais resultados de cada pesquisa.

Quadro 1

## Estudos empíricos sobre o mercado de trabalho juvenil — 1981-2009

FONTE	PERÍODO	REGIÕES	METODOLOGIA	RESULTADO
Garcia <i>et al.</i> (2010)	1999-2009	A pesquisa faz uso de dados do Cadas- tro Geral de Empre- gados e Desempreg- ados (Caged).	Séries tempo- rais.	Os resultados obtidos sugerem que o primeiro emprego é mais sensível que o emprego como um todo e que depende relati- vamente mais do crescimento econômico. No entanto, consta- tou-se que, em períodos de es- tagnação econômica, o primeiro emprego reage mais fortemente, caindo com mais vigor do que o emprego total. Inversamente, nos períodos de recuperação, o primeiro emprego apresenta resposta mais lenta, relativa- mente ao emprego.
Reis e Camargo (2007)	1981-2002	Regiões urbanas brasileiras.	<i>Cross-section.</i>	Reduções na taxa de inflação levam a aumentos na taxa de desemprego, e esse efeito é significativamente mais acentua- do para os jovens com idade entre 18 e 20 anos do que para os trabalhadores mais velhos.
Flori (2003)	1983-2002	Regiões Metropolita- nas de Recife, Sal- vador, Belo Horizon- te, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.	Matriz de probabilidades.	Para os jovens, em relação a adultos e idosos, a duração no emprego é baixa, e o desempre- go é alto.
Tomás (2007)	1982-83, 1991-92 e 2000-01	Regiões Metropolita- nas de Recife, Sal- vador, Belo Horizon- te, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.	<i>Cross-section.</i>	O adiamento na inserção na força de trabalho entre 1983 e 2001, em quase um ano por década.
Thomé, Queiroz e Koller (2010)	2003-05	Sete capitais — Porto Alegre, Recife, São Paulo e Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande e Manaus — e três municípios — Arcos (Minas Gerais), Presidente Prudente (São Paulo) e Maués (Amazonas).	Estatísticas descritivas, qui-quadrado e teste <i>t</i> de Student.	Os jovens trabalhadores encon- tram mais oportunidades de trabalho informal e recebem remuneração inferior a um salá- rio mínimo, considerando-se que se dedicam cinco a oito horas diárias.
Bastos (2006)	1993-04	RMPA.	Mínimos quadrados ordinários.	Maior sensibilidade do emprego e do desemprego juvenil ao com- portamento cíclico das economi- as, e efeito inversamente negati- vo do tamanho relativo da coorte juvenil sobre seu <i>status</i> no mercado de trabalho.

O público jovem encontra, em geral, dificuldade em se inserir no mercado de trabalho. Vítima de altos níveis de desemprego, essa camada populacional sofre por não ter experiência profissional e, em muitos casos, um nível educacional satisfatório. Nota-se que no período em análise, de 2003 a 2010, essa população teve uma melhora gradativa em seus dados de empregabilidade, influenciada pelo ciclo de crescimento econômico que o país teve durante esses anos.

A visão empírica do mercado de trabalho revela dados importantes para quantificar e qualificar os possíveis problemas desse setor. Através de suas pesquisas, os autores analisados buscam soluções para as dificuldades de empregabilidade juvenil encontradas no Brasil. Utilizando-se de diferentes métodos e em diferentes regiões brasileiras, tais pesquisadores apresentam possíveis alternativas de melhoria de ingresso e de permanência do jovem no mercado de trabalho.

O desemprego é uma mazela que afeta, principalmente, os indivíduos jovens. Esse fato ocorre pela baixa qualificação com que esses trabalhadores chegam ao mercado formal de trabalho. A precariedade do ensino no País provoca esse problema social, em que o jovem encontra dificuldades em empregar-se e, quando consegue, é em condições desalentadoras quanto ao seu futuro profissional.

### **3.2 Análise do emprego formal e dos salários dos jovens na RMPA**

Nesta subseção, analisa-se o emprego formal dos jovens na RMPA, assim como seus salários, durante o governo do Presidente Lula, entre os anos 2003 e 2010. O objetivo estabelecido foi uma comparação entre o ano inicial e o ano final do período em análise, na qual se especificaram os dados de indivíduos empregados formalmente no último dia de cada ano em estudo. Os métodos empregados foram a estatística descritiva e a análise espacial, a partir do *software* GeoDa. Tal *software* realiza análises espaciais de dados, de autocorrelação e de modelagem. Inicialmente, ele foi desenvolvido pelo Laboratório de Análise Espacial da Universidade de Illinois, Estados Unidos. Atualmente, o desenvolvimento desse *software* é realizado no Centro GeoDa para Análise Geoespacial e Computação da Universidade Estadual do Arizona, também nos Estados Unidos.

A RMPA foi desmembrada em seus 32 municípios, para se verificar onde os jovens de 16 a 24 anos estavam empregados, que remuneração recebiam e em que quantidade estavam empregados ao final do período proposto. Para tanto, optou-se por obter os dados para este estudo na RAIS do MTE. Os dados da RAIS abrangem todos os tipos de vínculos emprega-

tícios formais, sejam estatutários, sejam celetistas, temporários ou avulsos, que se encontram ativos em 31 de dezembro do ano em análise. Além disso, a RAIS contempla uma grande gama de informações sociais, entre elas o nível educacional e a média salarial do trabalhador, índices esses que são utilizados no presente estudo da RMPA.

Segundo Bastos (2010a), a população jovem da RMPA atravessou o período do Governo Lula praticamente estável, com uma tendência de declínio nos últimos anos do período. De acordo com o autor, essa situação constitui-se numa evidente indicação do processo de transição demográfica em que o País está inserido. Ela provém do declínio das taxas de natalidade e de fecundidade, acompanhado do aumento da expectativa de vida dos brasileiros nos últimos anos. Isso provoca o avanço de segmentos de idade mais avançada na população, em detrimento dos mais jovens. No período 2003-10, portanto, a população jovem teve sua participação na PIA da RMPA diminuída, o que favoreceu a inserção dessa população no mercado de trabalho, tendo em vista o “[...] não aumento da pressão da oferta de trabalho desse segmento sobre o mercado de trabalho metropolitano” (Bastos, 2010a, p. 5).

No âmbito do mercado de trabalho jovem da RMPA, o emprego formal cresceu quase 20% no período em análise, porém tal fato ocorreu com algumas discrepâncias entre os setores econômicos e os diferentes municípios da região. Na Tabela 4, apresenta-se o cenário do mercado de trabalho juvenil da RMPA nos anos 2003-10. Como pode ser observado, a região contava com 193.601 trabalhadores jovens formalmente inseridos no mercado de trabalho ao final do ano 2003. Os setores que concentravam mais indivíduos eram o da indústria (32,82%), do comércio (27,41%) e serviços (36,28%). O município de Porto Alegre contribuía com quase metade dessa população (43,19%), seguido por Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Gravataí. Os dois últimos, aliás, grandes polos de setores industriais, como é o caso do setor calçadista de Novo Hamburgo, forte demandante de mão de obra. Percebe-se, como afirmado anteriormente, que o setor industrial demandou mais jovens trabalhadores, principalmente em municípios do Vale do Rio dos Sinos, como, por exemplo, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga. Em oposição, os municípios mais próximos da capital gaúcha, incluindo-a, foram demandantes, em especial, de cargos no setor serviços, no comércio e na indústria.

Tabela 4

Quantidade de jovens trabalhadores, por município e por setor,  
na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2010

MUNICÍPIOS	INDÚSTRIA		CONSTRU- ÇÃO CIVIL		COMÉRCIO		SERVIÇOS	
	2003	2010	2003	2010	2003	2010	2003	2010
Alvorada .....	430	1.025	57	148	910	1.143	665	559
Araricá .....	210	283	1	0	12	25	44	59
Arroio dos Ratos ...	78	75	4	0	87	130	84	93
Cachoeirinha .....	1.778	2.375	135	403	1587	2.365	1.537	2.619
Campo Bom .....	4.099	3.178	20	44	717	920	884	967
Canoas .....	2.932	3.578	864	1.058	3.865	5.443	5.236	7.700
CapeladeSantana	497	82	0	2	30	77	26	39
Charqueadas .....	421	562	24	7	267	359	143	144
Dois Irmãos .....	3.172	2.186	8	59	425	553	185	256
Eldorado do Sul ....	287	787	37	83	136	311	1.005	516
Estância Velha .....	2.112	1.450	16	138	397	660	219	311
Esteio .....	1328	1.411	62	232	837	1.339	1.110	971
Glorinha .....	119	453	70	96	40	57	809	482
Gravataí .....	4.021	4.520	177	205	1.693	2.920	1.783	2.289
Guaíba .....	554	554	52	86	676	968	1.149	634
Ivoti .....	1.228	653	12	57	290	453	298	260
Montenegro .....	1.666	1.423	74	125	822	1.038	722	815
Nova Hartz .....	1.493	1.845	2	8	114	162	111	50
Nova Santa Rita ...	229	421	7	76	59	178	164	450
Novo Hamburgo ...	9.381	7.259	738	549	4.648	5.029	4.430	4.733
Parobé .....	2.892	2.783	11	75	280	523	240	362
Portão .....	988	936	87	148	257	380	112	144
Porto Alegre .....	9.027	9.969	2.977	5.810	28.140	33.672	43.240	55.370
Rolante .....	1.120	1.421	5	3	151	264	114	152
Santo Antônio da								
Patrolha .....	1.210	1.051	39	53	352	559	231	363
São Jerônimo .....	121	379	3	7	194	241	163	125
São Leopoldo .....	3.028	3.338	159	517	2.500	3.408	2.676	5.957
Sapiranga .....	5.679	3.874	25	33	770	1.283	658	598
Sapucaia do Sul ...	1.704	1.599	197	398	818	1.490	605	635
Taquara .....	825	1.063	15	33	657	825	510	525
Triunfo .....	267	372	56	61	161	210	408	449
Viamão .....	640	618	84	188	1.169	2.009	672	779
<b>TOTAL</b> .....	<b>63.536</b>	<b>61.523</b>	<b>6.018</b>	<b>10.702</b>	<b>53.061</b>	<b>68.994</b>	<b>70.233</b>	<b>89.406</b>
% do total .....	32,82	26,59	3,11	4,63	27,41	29,82	36,28	38,65
Δ% 2010/2003 .....	-	-3,17	-	77,83	-	30,03	-	27,30

(continua)



Tabela 4

Quantidade de jovens trabalhadores, por município e por setor,  
na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2010

MUNICÍPIOS	AGROPECUÁRIA		TOTAL		% DO TOTAL	
	2003	2010	2003	2010	2003	2010
Alvorada .....	3	2	2065	2.877	1,07	1,24
Araricá .....	0	0	267	367	0,14	0,16
Arroio dos Ratos ..	12	13	265	311	0,14	0,13
Cachoeirinha .....	4	3	5.041	7.765	2,60	3,36
Campo Bom .....	3	13	5.723	5.122	2,96	2,21
Canoas .....	9	6	12.906	17.785	6,67	7,69
Capela de Santana	7	12	560	212	0,29	0,09
Charqueadas .....	5	12	860	1.084	0,44	0,47
Dois Irmãos .....	2	1	3.792	3.055	1,96	1,32
Eldorado do Sul ....	15	12	1.480	1.709	0,76	0,74
Estância Velha .....	2	9	2.746	2.568	1,42	1,11
Esteio .....	1	1	3.338	3.954	1,72	1,71
Glorinha .....	10	8	1.048	1.096	0,54	0,47
Gravataí .....	15	13	7.689	9.947	3,97	4,30
Guaíba .....	41	61	2.472	2.303	1,28	1,00
Ivoti .....	3	4	1.831	1.427	0,95	0,62
Montenegro .....	107	137	3.391	3.538	1,75	1,53
Nova Hartz .....	0	0	1.720	2.065	0,89	0,89
Nova Santa Rita ...	2	5	461	1.130	0,24	0,49
Novo Hamburgo ...	23	10	19.220	17.580	9,93	7,60
Parobé .....	1	1	3424	3.744	1,77	1,62
Portão .....	2	1	1.446	1.609	0,75	0,70
Porto Alegre .....	234	205	83.618	105.026	43,19	45,40
Rolante .....	2	4	1.392	1.844	0,72	0,80
Santo Antônio da Patrulha .....	35	33	1.867	2.059	0,96	0,89
São Jerônimo .....	9	13	490	765	0,25	0,33
São Leopoldo .....	11	13	8.374	13.233	4,33	5,72
Sapiranga .....	4	3	7.136	5.791	3,69	2,50
Sapucaia do Sul ...	22	0	3.346	4.122	1,73	1,78
Taquara .....	8	7	2.015	2.453	1,04	1,06
Triunfo .....	18	55	910	1.147	0,47	0,50
Viamão .....	143	53	2.708	3.647	1,40	1,58
<b>TOTAL</b> .....	753	710	193.601	231.335	100,00	100,00
% do total .....	0,39	0,31	100	100	-	-
Δ% 2010/2003 .....	-	-5,71	-	19,49	-	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RAIS (Brasil, 2011b).

No final do ano de 2010, no entanto, a RMPA contabilizava 231.335 trabalhadores jovens formalmente empregados, o que representa um aumento de 19,49% em relação ao ano de 2003. Os setores econômicos que mais tinham empregados jovens continuavam a ser indústria (26,59%), comércio (29,82%) e serviços (38,65%). Constata-se, porém, que ocorreu uma considerável mudança na distribuição dos trabalhadores entre esses três setores: enquanto comércio e serviços cresceram 30,03% e 27,3% respectivamente, em relação a 2003, o setor industrial teve uma retração de seu contingente de 3,17%. Percebe-se, portanto, uma migração dos postos de trabalho juvenil do setor industrial para os outros dois setores anteriormente citados. Tendo em vista que, no período em análise, o PIB gaúcho dos setores comércio e serviços cresceu cerca de 27% e 24% respectivamente, enquanto o PIB industrial do Estado avançou apenas 14%, pode-se entender essa retração do emprego industrial a favor dos outros setores, como um reflexo do mercado. Destaca-se, ainda, o setor da construção civil, que, no período em análise, cresceu 77,83%, bem acima da média dos demais setores. Porém, quando se verificam os números relativos, percebe-se que houve uma redução do emprego juvenil no total de ocupados, na RMPA, passando de 20,4% em 2003 para 17,5% em 2010 (FEE, 2011).

Porto Alegre continua a liderar os postos de trabalho juvenil na RMPA, passando sua contribuição para 45,4% e com mais da metade desses empregos no setor serviços. Esse setor foi o que mais cresceu no período, principalmente nos municípios próximos à capital, em oposição aos municípios do Vale do Rio dos Sinos, que tiveram, no final de 2010, seus percentuais diminuídos em relação a 2003, especialmente no setor industrial. Esse cenário é explicado pelas dificuldades por que as empresas calçadistas exportadoras passaram no final do governo do Presidente Lula.

Na Tabela 5, é analisada a remuneração<sup>4</sup> recebida pelos jovens em 2003 e em 2010, por municípios e por setores, com maior número de jovens empregados na RMPA. Como se pode observar, no geral, houve um incremento na variação real dos salários dos jovens da RMPA. Dentre os três setores que mais empregavam jovens no período em análise, destaca-se o comércio, que teve um aumento médio dos salários de 13,1%; em seguida, identificam-se o setor serviços, com 7,6%, e o setor industrial, com 4,9%, totalizando um aumento salarial real, na média desses três setores, de 8,5%. Dentre os municípios com maior variação positiva salarial,

---

<sup>4</sup> A remuneração expressa na Tabela 5 refere-se ao salário real com base em 2010. Os salários de 2003 foram corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a partir de 1º de abril de 2003, quando houve a alteração do salário mínimo de 2003, até 31 de dezembro de 2010. O IPCA, nesse período, teve uma variação positiva de 49,03%, conforme o Banco Central do Brasil.

destacam-se Alvorada (20, 7%) e Araricá (29,6%). Por outro lado, o único município da RMPA que apresentou variação negativa nos salários dos jovens no período em análise foi Gravataí (-2,1%), o que foi causado, em especial, pelo setor industrial, que teve uma diminuição de 8,5% nos salários.

Tabela 5

Remuneração dos jovens, por município e por setor, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2010

MUNICÍPIOS	INDÚSTRIA			COMÉRCIO		
	2003 (R\$)	2010 (R\$)	$\Delta\%$ $\frac{2010}{2003}$	2003 (R\$)	2010 (R\$)	$\Delta\%$ $\frac{2010}{2003}$
Alvorada .....	740,39	963,90	30,19	640,24	739,50	15,50
Araricá .....	765,42	933,30	21,93	590,16	770,10	30,49
Arroio dos Ratos ....	772,58	729,30	-5,60	583,01	678,30	16,34
Cachoeirinha .....	954,99	948,60	-0,67	676,00	780,30	15,43
Campo Bom .....	761,85	800,70	5,10	736,81	754,80	2,44
Canoas .....	1.115,94	1.060,80	-4,94	726,08	780,30	7,47
Capela de Santana	729,65	693,60	-4,94	600,89	744,60	23,92
Charqueadas .....	1.470,04	1.249,50	-15,00	561,55	678,30	20,79
Dois Irmãos .....	736,81	810,90	10,06	751,12	872,10	16,11
Eldorado do Sul .....	1.259,01	1.433,10	13,83	769,00	867,00	12,74
Estância Velha .....	665,27	805,80	21,12	683,16	775,20	13,47
Esteio .....	865,57	918,00	6,06	704,62	780,30	10,74
Glorinha .....	876,30	1.050,60	19,89	629,51	719,10	14,23
Gravataí .....	1.087,33	994,50	-8,54	658,12	729,30	10,82
Guaíba .....	1.144,56	1.055,70	-7,76	629,51	708,90	12,61
Ivoti .....	726,08	790,50	8,87	679,58	770,10	13,32
Montenegro .....	844,11	923,10	9,36	636,66	739,50	16,15
Nova Hartz .....	697,46	693,60	-0,55	697,46	693,60	-0,55
Nova Santa Rita .....	954,99	974,10	2,00	736,81	790,50	7,29
Novo Hamburgo .....	726,08	821,10	13,09	726,08	780,30	7,47
Parobé .....	711,77	739,50	3,90	661,70	708,90	7,13
Portão .....	801,19	872,10	8,85	693,89	765,00	10,25
Porto Alegre .....	919,22	999,60	8,74	711,77	790,50	11,06
Rolante .....	575,86	627,30	8,93	597,32	714,00	19,53
Santo Antônio da Patrulha .....	586,59	657,90	12,16	640,24	708,90	10,72
São Jerônimo .....	861,99	897,60	4,13	590,16	759,90	28,76
São Leopoldo .....	897,76	1.030,20	14,75	701,04	765,00	9,12
Sapiranga .....	701,04	729,30	4,03	715,35	754,80	5,52
Sapucaia do Sul .....	908,49	974,10	7,22	658,12	775,20	17,79
Taquara .....	604,47	698,70	15,59	633,08	714,00	12,78
Triunfo .....	1.731,14	1606,50	-7,20	597,32	683,40	14,41
Viamão .....	894,19	974,10	8,94	618,78	724,20	17,04
<b>Total</b> .....	<b>877,75</b>	<b>920,55</b>	<b>4,88</b>	<b>663,60</b>	<b>750,50</b>	<b>13,10</b>

(continua)

Tabela 5

Remuneração dos jovens, por município e por setor, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2010

MUNICÍPIOS	SERVIÇOS			MÉDIA		
	2003 (R\$)	2010 (R\$)	$\Delta\%$ 2010 2003	2003 (R\$)	2010 (R\$)	$\Delta\%$ 2010 2003
Alvorada .....	711,77	821,10	15,36	697,46	841,50	20,65
Araricá .....	604,47	836,40	38,37	653,35	846,60	29,58
Arroio dos Ratos .....	557,97	647,70	16,08	637,85	685,10	7,41
Cachoeirinha .....	729,65	765,00	4,84	786,88	831,30	5,64
Campo Bom .....	815,50	831,30	1,94	771,38	795,60	3,14
Canoas .....	776,15	790,50	1,85	872,72	877,20	0,51
Capela de Santana .....	718,92	938,40	30,53	683,16	792,20	15,96
Charqueadas .....	679,58	861,90	26,83	903,72	929,90	2,90
Dois Irmãos .....	804,77	907,80	12,80	764,23	863,60	13,00
Eldorado do Sul .....	650,97	902,70	38,67	892,99	1.067,60	19,55
Estância Velha .....	840,53	902,70	7,40	729,65	827,90	13,46
Esteio .....	833,38	872,10	4,65	801,19	856,80	6,94
Glorinha .....	658,12	474,30	-27,93	721,31	748,00	3,70
Gravataí .....	890,61	856,80	-3,80	878,69	860,20	-2,10
Guaíba .....	726,08	810,90	11,68	833,38	858,50	3,01
Ivoti .....	704,62	861,90	22,32	703,43	807,50	14,80
Montenegro .....	747,54	851,70	13,93	742,77	838,10	12,83
Nova Hartz .....	772,58	912,90	18,16	722,50	766,70	6,12
Nova Santa Rita .....	751,12	810,90	7,96	814,30	858,50	5,43
Novo Hamburgo .....	811,92	836,40	3,02	754,69	812,60	7,67
Parobé .....	851,26	821,10	-3,54	741,58	756,50	2,01
Portão .....	933,53	841,50	-9,86	809,54	826,20	2,06
Porto Alegre .....	894,19	933,30	4,37	841,73	907,80	7,85
Rolante .....	951,41	892,50	-6,19	708,19	744,60	5,14
Santo Antônio da Patrulha .....	708,19	754,80	6,58	645,01	707,20	9,64
São Jerônimo .....	751,12	790,50	5,24	734,42	816,00	11,11
São Leopoldo .....	808,34	765,00	-5,36	802,38	853,40	6,36
Sapiranga .....	851,26	887,40	4,24	755,88	790,50	4,58
Sapucaia do Sul .....	872,72	943,50	8,11	813,11	897,60	10,39
Taquara .....	754,69	836,40	10,83	664,08	749,70	12,89
Triunfo .....	922,80	979,20	6,11	1.083,75	1.089,70	0,55
Viamão .....	783,31	826,20	5,48	765,42	841,50	9,94
<b>Total</b> .....	<b>777,16</b>	<b>836,40</b>	<b>7,62</b>	<b>772,84</b>	<b>835,82</b>	<b>8,15</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RAIS (Brasil, 2011b).

Um importante parâmetro de desenvolvimento dos municípios gaúchos é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), calculado pela FEE para o Rio Grande do Sul, seus municípios e seus Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) (FEE, 2011). De acordo com dados de 2009<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Optou-se por utilizar-se o Idese 2009, pois, de 2003 a 2009, foi utilizada a mesma metodologia pela FEE, para cálculo desse índice. Como, para o Idese 2010, essa

há um maior nível do Idese nos municípios de Esteio, Porto Alegre, Canoas e Cachoeirinha, seguidos dos municípios do Vale do Rio dos Sinos, especialmente. Esses municípios são os que mais empregam mão de obra juvenil na RMPA, indicando que, quanto maior o nível de desenvolvimento do município, maior será seu contingente de jovens trabalhadores.

A Figura 1 foi construída no GeoDa e relaciona o rendimento dos jovens em 2003, em 2010 e o Idese de 2009. Com auxílio dessa figura, é possível verificarem-se as alterações espaciais que ocorreram em termos relativos de renda e a relação dessas com o Idese. Os mapas localizados na diagonal secundária — que parte da origem em sentido nordeste — mostram os municípios que mantiveram sua posição relativa em termos de rendimento dos jovens. Os três mapas abaixo dessa diagonal indicam os municípios que possuíam rendas média e alta em 2003 e baixa em 2010 (segundo e terceiro mapas na linha inferior da Figura 1) e os municípios que apresentavam renda alta em 2003 e média em 2010 (terceiro mapa da linha mediana da Figura 1). Verifica-se o inverso nos mapas localizados acima da diagonal secundária. Já o gradiente de cores indica o Idese de 2009 nos municípios distribuídos conforme seu nível de rendimento, e o eixo das abscissas representa os níveis de renda de 2003 e das ordenadas dos níveis de renda de 2010.

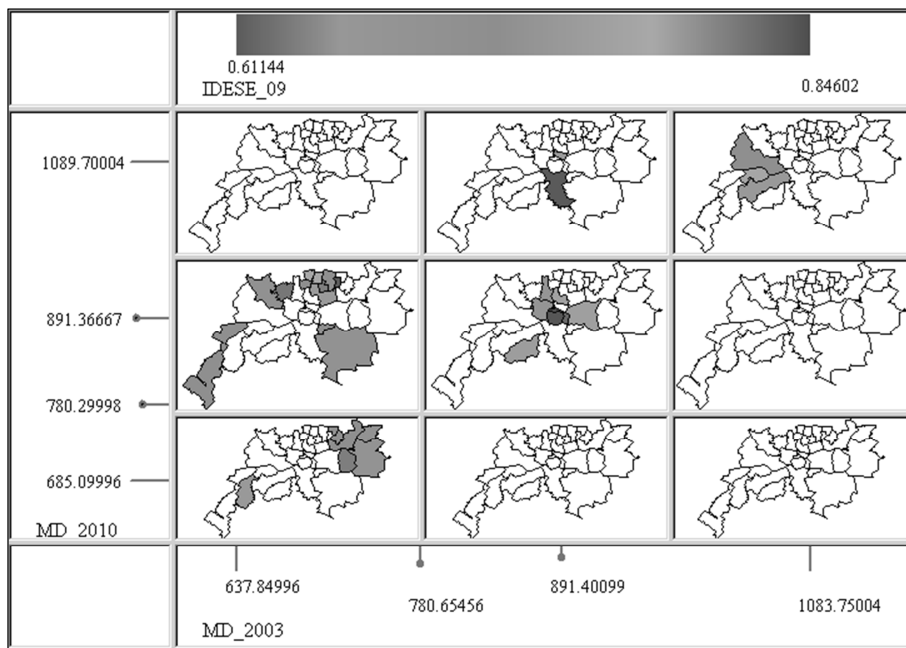
Ao se observar a Figura 1, verifica-se um crescimento da renda dos jovens, pois nenhum município que possuía renda média ou alta em 2003 ficou com renda baixa em 2010. Da mesma forma, nenhum município que possuía renda alta em 2003 ficou com um nível de renda média em 2010. Já diversos municípios que apresentavam renda baixa em 2003 (primeiro mapa da diagonal secundária) passaram para um nível de renda média em 2010. Da mesma forma, verifica-se que alguns municípios com níveis de renda média em 2003 passaram a ter níveis de renda alta em 2010, porém esse movimento ocorreu com menos intensidade, uma vez que foram somente dois municípios que apresentaram essa dinâmica. Com isso, pode-se concluir que, no período do Governo Lula, houve um incremento da renda dos jovens da RMPA, impactando, de forma mais intensa, os municípios de renda mais baixa e que não estavam concentrados espacialmente. Outro aspecto que se destaca na Figura 1 é a questão do Idese, já que esse não foi um elemento determinante para o crescimento de renda dos municípios, pois há uma dispersão de municípios com menores índices em 2003 que avançaram para níveis de renda superiores em 2010.

---

metodologia foi modificada, preferiu-se manter o índice, calculando-o como na maior parte do período em análise neste artigo.

Figura 1

Salário médio (em R\$) dos jovens e Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IdeSe) da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2010



NOTA: 1. Elaboração a partir do software GeoDa.

2. MD\_2003= Salário médio dos jovens na RMPA em 2003.

3. MD\_2010 = Salário médio dos jovens na RMPA em 2010.

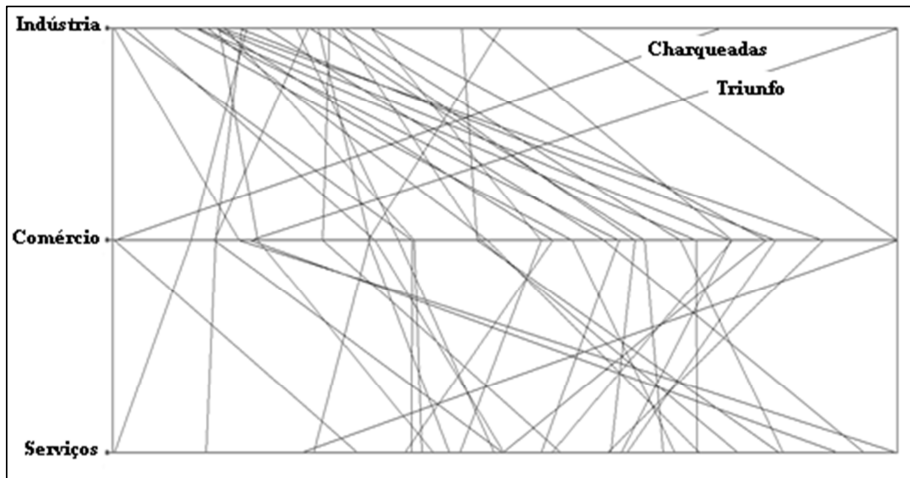
Sob outro olhar, ou seja, avaliando-se a relação entre os diferentes setores nos dois anos-base da análise, construíram-se as Figuras 2 e 3 com barras paralelas, o que permite visualizar a existência de fatores entre as variáveis. Cada linha representa um município, e seu intercepto com os eixos refere-se ao nível de rendimento médio daquele município em termos de indústria, comércio e serviços.

Como se pode observar na Figura 2, o rendimento médio na indústria é menos disperso e, de modo geral, menor que o do comércio, sendo que os dois municípios de maior rendimento para a indústria, Charqueadas e Triunfo, possuíam uma relação fortemente inversa aos demais municípios analisados. Isso é compreensível para Triunfo em função do Polo Petroquímico, e para Charqueadas, por causa da indústria do aço, que era responsável pela quase totalidade da renda do município. No que se refere a serviços, não se verificou relação significativa com o comércio e com a indústria. Em síntese, dessa abordagem, pode-se afirmar que, em 2003,

havia uma forte relação negativa entre os rendimentos da indústria e do comércio, que não se verifica no setor serviços.

Figura 2

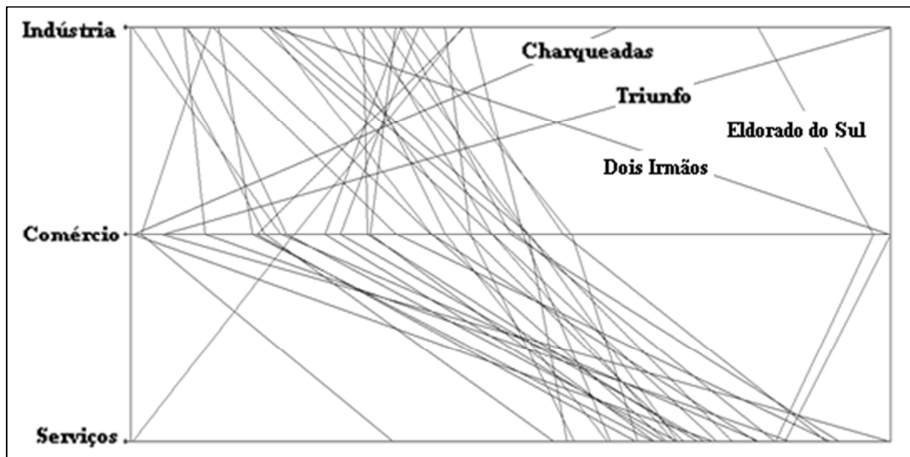
Salários médios dos jovens da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003



NOTA: Elaboração a partir do *software* GeoDa.

Figura 3

Salários médios dos jovens da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010



NOTA: Elaboração a partir do *software* GeoDa.

O mais interessante é verificar que houve uma intensa modificação nas relações entre os setores no período de análise, de forma que, em 2010, já não havia uma correlação nítida entre os rendimentos da indústria e os do comércio, e o setor serviços passou a ser fortemente e negativamente correlacionado com o comércio e fracamente com a indústria, como pode ser observado na Figura 3. É necessário destacar que esses valores não são diagnosticados pelos valores médios, pois os rendimentos médios na indústria (4,9%), no comércio (13,1%) e em serviços (7,6%) não condizem com os valores altamente discrepantes que podem ser observados nas Figuras 2 e 3.

Ao se analisar o Idese da RMPA a partir de seus diferentes blocos, nota-se o alto grau que a região possui em nível educacional. Em relação ao Idese Educação, o município de Glorinha possui a pior educação da região, mas, mesmo assim, alcança uma marca educacional de alto desenvolvimento (0,812). Por outro lado, Esteio lidera o Idese educacional (0,927). Apesar de o Governo gaúcho não ter ofertado nenhuma política voltada aos jovens no período, a região pôde contar com bons níveis de educação e de distribuição de renda.

Na Tabela 6, contempla-se uma exposição dos valores dos salários mínimos vigentes em cada ano do governo do Presidente Lula. Adicionalmente, analisa-se o percentual de reajuste do salário, bem como o nível de inflação que vigorava na época.

Tabela 6

## Salário mínimo e inflação no Brasil — 2003-10

VIGÊNCIA	SALÁRIO MÍNIMO (R\$)	Δ%	INFLAÇÃO (% a.a. )
01.04.2002	200,00	-	-
01.04.2003	240,00	20,00	9,30
01.05.2004	260,00	8,33	7,60
01.05.2005	300,00	15,38	5,69
01.06.2006	350,00	16,67	3,14
01.04.2007	380,00	8,57	4,46
01.03.2008	415,00	9,21	5,90
01.02.2009	465,00	12,05	4,31
01.01.2010	510,00	9,68	5,91
Acumulado	-	99,89	46,31

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2011)  
Brasil (2011).

Uma possível explicação para a diminuição relativa do nível de emprego dos jovens na região e para o aumento de sua remuneração, abaixo da variação real do salário mínimo, no período, pode ser observada nos dados



da Tabela 6. Percebe-se que o salário mínimo teve um aumento real maior do que 53% durante os mandatos do Governo Lula. Esse número representa mais do que o dobro de quanto cresceu o número de trabalhadores jovens na região (19,49%), durante o mesmo espaço de tempo. Houve um crescimento, em números absolutos, do mercado de trabalho juvenil na RMPA, porém deve-se ressaltar que a remuneração não acompanhou o elevado nível de crescimento real pelo qual passou o salário mínimo nacional, ocasionando, desse modo, uma diferença considerável entre ambos. Isso talvez explique, em parte, a redução relativa dos jovens no mercado de trabalho na RMPA, que tiveram sua participação reduzida entre 2003 e 2010, passando de 20,4% dos ocupados em 2003 para 17,5% em 2010.

Por outro lado, levando-se em consideração apenas o período compreendido entre o primeiro ajuste do salário mínimo do Governo Lula, ocorrido no dia 1º de abril de 2003, até o último dia de seu governo, em 31 de dezembro de 2010, o salário mínimo nacional teve um crescimento real de 42,59%. Em contrapartida, a remuneração real percebida pelos jovens da RMPA, neste período, cresceu 8,5%. Os resultados obtidos na pesquisa relatada neste artigo se assemelham aos verificados em alguns estudos apresentados na subseção 3.1, como é o caso da pesquisa de Garcia *et al.* (2010) e do estudo de Bastos (2006), por exemplo. Esses afirmam que, em períodos de crescimento econômico, o mercado de trabalho juvenil não cresce na mesma proporção dos demais. Isso colabora para a explicação dos dados encontrados no presente estudo, em que se verificou a defasagem da remuneração dos jovens na RMPA frente ao salário mínimo, que teve, conjuntamente com a economia brasileira, um elevado crescimento real no período 2003-10.

Nota-se, portanto, uma elevada disparidade no crescimento real dos salários recebidos pelos jovens na RMPA, entre 2003 e 2010, quando comparados ao aumento real do salário mínimo nacional. Apesar de haver um crescimento, em números absolutos, de quase 20% de trabalhadores jovens na região, quando se comparam os seus salários com o salário mínimo nacional, percebe-se que esse cresceu cerca de cinco vezes mais do que os salários dos jovens nesse período, na RMPA. Isso ajuda a explicar a redução verificada do trabalho juvenil na participação do total de trabalhadores, na RMPA, no período em análise.

## 4 Considerações finais

O ingresso do jovem no mercado de trabalho representa o início de uma nova fase na vida desse indivíduo. Essa mudança, geralmente, é con-

flituosa, pois ocorre a transferência do ambiente escolar, onde o jovem tem como objetivo o aprendizado, para o ambiente profissional, que requer resultados produtivos imediatos. Esse complexo cenário se intensifica ao analisar-se o perfil desse ingressante no mercado de trabalho brasileiro. Na sua grande maioria, o público jovem chega ao mercado profissional sem experiência e com baixa e precária escolaridade. Tendo em vista a sociedade econômica atual, altamente competitiva, a falta de experiência por parte do jovem apresenta-se como uma barreira para a obtenção de seu primeiro emprego. Além disso, muitas vezes, quando é admitido, pouco tempo depois, acaba ficando desempregado. Isso ocorre por causa das altas exigências que não consegue suprir, pois lhe faltam experiência profissional e formação educacional de qualidade. Nos últimos anos, o Brasil conseguiu ter uma elevação do seu nível escolar; porém o sistema educacional brasileiro, na sua quase totalidade, continua frágil e precário. Essa situação fica evidente ao se compararem a quantidade média de anos de estudo e a qualidade de ensino do País frente às demais nações em desenvolvimento.

Em termos de mercado de trabalho, percebe-se uma evolução no cenário brasileiro, principalmente nas últimas décadas. Após a abertura comercial do início dos anos 90, o Brasil passou por períodos de aprendizado econômico, e seu mercado de trabalho esteve inserido em um processo de redefinições da estrutura produtiva e tecnológica, o que o está incluindo entre as mais fortes economias emergentes mundiais. É nesse cenário de avanços econômicos e de (ainda) insuficiente educação de qualidade que os jovens brasileiros entram no mercado de trabalho. Geralmente, isso ocorre de forma precária, com altas taxas de desemprego (18%) e de informalidade (60,5%), segundo dados de 2006, relatados por Constanzi (2009). Juntamente a isso, ocorrem baixos níveis de rendimento e de proteção social dentre essa população. A situação evidencia como a juventude brasileira padece com um elevado déficit de trabalho decente e de condições de se preparar para ele. A falta de experiência e de qualificação expõe os jovens a índices de desemprego, no mínimo, duas vezes maior do que aqueles observados em outras faixas etárias. Outro agravante é a forte influência de períodos de crises econômicas sobre o mercado de trabalho juvenil, em comparação ao da população adulta.

A RMPA, bem como o Estado do Rio Grande do Sul em geral, teve, nos últimos anos, uma evolução positiva de seu mercado de trabalho. Porém, nota-se que, no período 2003-10, o contingente de jovens que estudavam e trabalhavam na RMPA teve um avanço mais expressivo do que o dos jovens que somente trabalhavam. Essa situação foi gerada pelo mercado, que está cada vez mais seletivo quanto à educação, fazendo com que o público jovem prefira continuar estudando e, assim, postergar a sua entrada

no mercado de trabalho. Esse parece ser o principal fator para a constante queda da população jovem economicamente ativa na RMPA durante o governo do Presidente Lula, de 2003 a 2010. Por outro lado, é possível afirmar que essa situação de baixa pressão da oferta de mão de obra juvenil ajudou os indivíduos que demandaram emprego na região, pois a concorrência a um posto de trabalho nessa faixa etária tornou-se menos acirrada.

No âmbito do mercado de trabalho jovem da RMPA, o trabalho formal cresceu, em números absolutos, quase 20% no período em análise, porém tal fato ocorreu com algumas discrepâncias entre os setores econômicos e os diferentes municípios da região. Pelas análises feitas, percebeu-se uma retração dos postos de trabalho da indústria em comparação aos postos do comércio e do setor serviços. Isso pode ter ocorrido pelas dificuldades por que o setor industrial passou no período, em especial a cadeia calçadista exportadora do Vale do Rio dos Sinos. Essa sofreu com a valorização cambial da moeda brasileira, o que provocou uma significativa queda do emprego juvenil na região, levando-se em conta a alta demanda dessa indústria pelo trabalho dos jovens.

Se, por um lado, o contingente de jovens trabalhadores aumentou durante o governo do Presidente Lula (quase 20%), por outro, sua participação no total de trabalhadores na RMPA recuou de 20,4% em 2003 para 17,5% em 2010. Em conjunto com essa situação, a remuneração juvenil cresceu apenas um quinto da variação real do salário mínimo de 2003 a 2010. Levando-se em consideração apenas o período compreendido entre o primeiro ajuste do salário mínimo do Governo Lula, ocorrido em 1º de abril de 2003, até o último dia de seu governo, em 31 de dezembro de 2010, o salário mínimo nacional teve um crescimento real de 42,59%. Em contrapartida, a remuneração real percebida pelos jovens da RMPA, nesse período, cresceu 8,5%. Esses resultados, obtidos no presente estudo, convergem para as conclusões encontradas em alguns estudos mencionados na subseção 3.1, que dizem que, quando a economia está em crescimento, o mercado de trabalho juvenil não avança na mesma proporção.

Percebe-se, também, que o setor industrial foi o que manteve maior média salarial entre os jovens empregados na RMPA durante o Governo Lula. Porém seu crescimento salarial foi o menor dos três setores que mais empregaram jovens nesse período. Enquanto o salário médio do setor industrial cresceu 4,9% entre os jovens da região, o salário do comércio aumentou 13,1%, seguido pelos salários pagos pelo setor serviços, que aumentou 7,6%. Essas disparidades salariais parecem estar ligadas ao contingente de trabalhadores jovens nesses setores. Enquanto a indústria teve uma diminuição de 3,17% no período 2003-10, os setores serviços e comércio tiveram um considerável aumento de trabalhadores jovens, com incre-

mentos de 27,30% e 30,03% respectivamente, entre seus quadros funcionais.

Conclui-se, portanto, que durante os dois mandatos presidenciais do Governo Lula, de 2003 a 2010, o mercado de trabalho juvenil evoluiu, tendo tido seu contingente elevado. Contribuíram, para isso, o ciclo econômico favorável no período e o empenho do Governo Federal na instituição e na manutenção de programas sociais voltados à escolarização e à inserção dos jovens no mercado de trabalho. Na RMPA, foco do estudo, não foi diferente. Os jovens que chegaram ao mercado tiveram, em média, uma boa inserção ao longo do período. Essa população elevou-se em números absolutos de 2003 a 2010, tendo aumentado seu nível educacional e postergado, em média, sua inserção no mundo do trabalho, preferindo manter-se estudando por mais tempo ao invés de lançar-se na vida profissional com pouca qualificação. Isso ajuda a explicar a redução relativa da participação do contingente de trabalhadores jovens no mercado de trabalho, na RMPA, que se reduziu de 20,4% em 2003 para 17,5% em 2010. Outro fator preponderante para essa redução, no período, deve-se a uma grande diferença no crescimento real da remuneração recebida pelos jovens da RMPA quando comparada ao do salário mínimo nacional. Essa situação se explica pelo elevado acréscimo real que teve o principal balizador de remuneração do Brasil e pelo fato, já constatado em estudos anteriores, de que o mercado de trabalho juvenil dificilmente cresce na mesma proporção que o restante da economia.

Ao final, sugere-se, para estudos futuros, uma análise mais profunda dos grupos que formam a população jovem da RMPA e de sua inserção no mercado de trabalho. As dificuldades que eles enfrentam, em especial os grupos formados por negros, mulheres e pobres, devem ser alvo de uma melhor análise para se poder avançar no campo da inserção do jovem no mercado de trabalho.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Histórico de metas para a inflação no Brasil**. Brasília: Bacen, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BASTOS, R. L. A. A inserção dos jovens no mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre: uma experiência marcada pela elevada incidência do desemprego. In: BASTOS, R. L. A. (Coord.). **Dimensões da Precarização do Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2007. p. 153-192.

BASTOS, R. L. A. Crescimento populacional, ocupação e desemprego dos jovens: a experiência recente da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 301-315, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010230982006000200007&script=sci\\_arttext&tlng=em](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010230982006000200007&script=sci_arttext&tlng=em)>. Acesso em: 23 nov. 2010.

BASTOS, R. L. A. **Desemprego na região metropolitana de Porto Alegre**: aspectos da experiência dos anos 2000. Porto Alegre: FEE, 2010. (Textos para Discussão FEE, n. 76).

BASTOS, R. L. A. **Jovens no mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre**: quais as mudanças relevantes nos anos 2000? Porto Alegre: FEE, 2010a. (Textos para Discussão FEE, n. 86).

BASTOS, R. L. A. Mudanças estruturais no mercado de trabalho do Rio Grande do Sul: 1981-2007 In: CONCEIÇÃO, O. A. C. *et al.* (Org.). **A evolução social**. Porto Alegre: FEE, 2010b. p. 45-69.

BASTOS, R. L. A. O segmento juvenil do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo com ênfase na escolaridade. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. esp., p. 271-298, maio 2005.

BASTOS, R. L. A. **Tabelas Jovens** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anderbc@hotmail.com > em 12 ago. 2010c.

BASTOS, R. L. A.; MATOS, J. D. Uma análise exploratória dos fatores que condicionam a participação dos jovens nas atividades de estudo e trabalho, na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. esp., p. 853-876, 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Boletim de indicadores do mercado de trabalho**: resumo dos contratos de aprendizagem. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/observatorio/apreend\\_boletim2010.pdf](http://www.mte.gov.br/observatorio/apreend_boletim2010.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Políticas de Juventude**. 2011a. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/politicas\\_juventude/](http://portal.mte.gov.br/politicas_juventude/)>. Acesso em: 17 abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **RAIS: Relação Anual de Informações Sociais**. 2011b. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/XOLAPW.dll/fsmMain?C=false&D=false>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

CONSTANZI, R. N. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009.

CORSEUIL, C. H. L.; FOGUEL, M. N. **Expansão econômica e aumento da formalização das relações de trabalho: uma abordagem através das contratações**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1571).

FLORI, P. M. **Desemprego de jovens: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro**. 2003. 77 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEE dados**. 2011. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel\\_modulo\\_pesquisa.asp](http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp)>. Acesso em: 11 jun. 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Informe PED: Notas Metodológicas**. Porto Alegre: FEE, 2010. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg\\_boletins\\_ped\\_mensal\\_notas.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_boletins_ped_mensal_notas.php)>. Acesso em: 16 nov. 2010.

GARCIA, M. de F. *et al.* A condição do jovem no mercado de trabalho brasileiro: uma análise comparativa entre o emprego e o primeiro emprego (1999-2009). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. [**Anais eletrônicos...**]. Niterói: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/378-274ec6daa7173691f0f0cc6ad565caad.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

GONZALEZ, R. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Coord.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009. p. 111-128.

GOVERNO Lula termina com aprovação recorde, diz CNI/Ibope. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 dez. 2010. Disponível em:

<<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/12/16/governo-lula-termina-com-aprovacao-recorde-diz-cni-ibope-923304406.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. Desemprego dos jovens no Brasil: os efeitos da estabilização da inflação em um mercado de trabalho com escassez de informação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.61, n.4, p. 493-518, 2007. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003471402007000400004&script=sci\\_arttext&tlng=eng](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003471402007000400004&script=sci_arttext&tlng=eng)>. Acesso em: 23 nov. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). **Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/exibelmng.asp?img=244>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (Coord.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 43-69.

THOMÉ, L. D.; TELMO, A. Q.; KOLLER, S. H. Inserção laboral juvenil: contexto e opinião sobre definições de trabalho. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 20, n. 46, p. 175-185, 2010. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X2010000200005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X2010000200005&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 23 nov. 2010.

TOMÁS, M. C. **O Ingresso dos jovens no mercado de trabalho: uma análise das regiões metropolitanas brasileiras nas últimas décadas**. 2007. 152 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) — Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

# Análise dos determinantes da produção agropecuária do Rio Grande do Sul\*

Nilson Luiz Costa\*\*

*Economista, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento e Doutor em Ciências Agrárias, Docente da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Pesquisador e Líder do Grupo de Pesquisas em Economia, Agricultura Familiar e Agronegócios (GPEA/UFSM) Engenheiro Agrônomo, Doutor em Economia Rural, Professor Associado da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) Administrador, Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional e Doutor em Ciências Agrárias, Docente da Universidade Federal do Pará.*

Antônio Cordeiro de Santana\*\*\*

Carlos André Corrêa de Mattos\*\*\*\*

## Resumo

*A economia do Estado do Rio Grande do Sul tem no agronegócio uma importante matriz geradora de empregos e renda, na zona rural e urbana. O objetivo deste estudo é avaliar a relação existente entre os fatores de produção e o Valor Bruto da Produção dos estabelecimentos rurais. Essa análise pode se constituir como um dos pilares para o planejamento de políticas públicas voltadas à maximização do resultado econômico da produção agropecuária gaúcha. Para tanto, a partir dos dados do **Censo Agropecuário 2006**, estimou-se uma função de produção do tipo Cobb-Douglas. Entre os resultados encontrados, destaca-se que o capital existente no interior dos estabelecimentos rurais é a variável que explica a maior parte do Valor Bruto da Produção Agropecuária. Também foi possível observar que os*

---

\* Artigo recebido em mar. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: ecnilson@msn.com

\*\*\* E-mail: acsantana@superig.com.br

\*\*\*\* E-mail: carlosacmattos@hotmail.com



retornos são decrescentes à escala e que a produtividade média dos fatores não é homogênea entre as microrregiões. Em função disso, o artigo aponta a necessidade de novas pesquisas e de políticas públicas capazes de contribuir com a modernização e o aumento da produtividade da agropecuária gaúcha.

## **Palavras-chave**

**Função de produção; agropecuária; econometria.**

## ***Abstract***

*The economy of the State of Rio Grande do Sul has in agribusiness an activity that drives the generation of jobs and income in rural and urban areas. The aim of this study is to evaluate the relationship between the factors of production and the Gross Production Value in rural establishments. This analysis may constitute one of the foundations for the planning of public policies aimed at maximizing the economic result of agricultural and livestock production in Rio Grande do Sul. In order to accomplish that, based on the 2006 Brazilian Census of Agriculture data, a Cobb-Douglas production function was estimated. Among the findings, it is noteworthy that the existing capital within the rural establishments is the variable that explains most of the Gross Value of Agriculture and Livestock Production. It was also possible to observe that the returns to scale are decreasing and that the average productivity of factors is not homogeneous among the microregions. As a result, the article points out the need for further research and public policies which contribute to the modernization and the increase in the productivity of agriculture and livestock in the State.*

## ***Keywords***

***Production function; agriculture; econometrics.***

**Classificação JEL: C13, C51, D24.**

# 1 Introdução

A economia do Estado do Rio Grande do Sul, quando comparada à atividade econômica dos demais estados brasileiros, destaca-se pela produção nos três setores: Primário, Secundário e Terciário. As atividades produtivas garantem grande parte do abastecimento do mercado interno e conferem ao Estado a posição de ser um dos maiores exportadores brasileiros.

O Produto Interno Bruto (PIB) de 2009, estimado em R\$ 215,86 bilhões, coloca o Estado na quarta posição do *ranking* dos maiores PIBs brasileiros. O PIB *per capita*, equivalente a R\$ 19.778,39, é superior ao PIB *per capita* médio do Brasil, de R\$ 16.917,66 (IBGE, 2011).

Nos 496 municípios gaúchos, há 441.467 estabelecimentos rurais, em que predominam pequenas e médias propriedades, produzindo alimentos e fibras em área equivalente a 18,9 milhões de hectares e garantindo ocupação para 1,07 milhão de trabalhadores rurais (IBGE, 2009).

A tecnologia utilizada nos processos produtivos dos estabelecimentos rurais, estimada a partir do gasto com custeio de insumos modernos, chegou a R\$ 1,93 bilhão com adubos, R\$ 1,26 bilhão com corretivos do solo, R\$ 268,27 milhões com sementes e mudas, R\$ 1,11 bilhão com agrotóxicos e R\$ 893,54 milhões com sal e rações, entre outros (IBGE, 2009).

A estrutura de produção e comercialização conta com a atuação de aproximadamente 166 cooperativas agropecuárias que agregaram, em 2010, 272.882 associados, atingindo um faturamento de R\$ 14,94 bilhões e gerando 30.275 empregos formais (OCERGS, 2012).

A agricultura, a silvicultura e a exploração florestal correspondem a 68,7% do Valor Adicionado Bruto da agropecuária, enquanto a pecuária e a pesca participam com 31,3%. A produção econômica do segmento agropecuário gaúcho representa 9,9% do total estadual, enquanto a atividade industrial contribui com 29,2% e os serviços com 60,9% (IBGE, 2011).

A importância da produção agropecuária para a socioeconomia do Estado do Rio Grande do Sul justifica a formulação de políticas públicas para estimular esse setor, mas o planejamento da política agrícola depende, necessariamente, do sólido conhecimento da estrutura e da conjuntura do setor produtivo. Nesse contexto, o estudo dos fatores que condicionam a produção pode ser mais uma ferramenta para o planejamento de políticas para o agronegócio gaúcho.

Mantendo coerência com esses princípios, o objetivo deste artigo é estimar a função de produção agropecuária do Rio Grande do Sul e quantificar a contribuição dos fatores de produção Terra, Trabalho e Capital para a geração de riquezas nessa unidade da Federação.

O artigo está organizado em quatro seções, considerando a **Introdução**. A segunda apresenta a fundamentação teórico-metodológica. Na terceira seção, estão os resultados e as discussões, envolvendo a análise das elasticidades, retornos à escala, produtividade média dos fatores e da taxa marginal de substituição, e, por fim, as **Considerações finais** são apresentadas na quarta seção.

## 2 Fundamentação teórico-metodológica

A partir do modelo proposto por Solow (1956), Barbosa (1985), Soares, Silva e Lima (2007), Silva (1996), Gujarati (2006) e Saens, Lobos e Rivera (2008), adaptou-se uma função de produção do tipo Cobb-Douglas (Equação 1), para representar a forma como os fatores de produção são combinados para gerar o valor da produção agropecuária dos estabelecimentos rurais do Estado do Rio Grande do Sul e, a partir de sua estimação, construir indicadores econômicos para subsidiar a tomada de decisões no campo da política econômica para o setor rural.

$$Y = \alpha_0 X_1^{\beta_1} X_2^{\beta_2} X_3^{\beta_3} \dots X_k^{\beta_k} \varepsilon \quad \text{Equação 1}$$

em que: Y = Valor Bruto da Produção agropecuária dos estabelecimentos rurais;  $X_1, X_2, \dots, X_k$  = fatores de produção;  $\alpha_0, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  = parâmetros a serem estimados; e  $\varepsilon$  = termo de erro aleatório.

Para Barbosa (1985), a função em análise deve apresentar relação crescente entre produção e quantidades de fatores, deve ser quase côncava e possuir derivadas contínuas de segunda ordem. Considerando esses pressupostos, a função de produção para a agropecuária gaúcha foi especificada a partir da Equação 2, linearizada na forma logarítmica e estimada a partir da Equação 3.

$$Q_i = \alpha T^{\beta_1} L^{\beta_2} K^{\beta_3} \varepsilon_i \quad \text{Equação 2}$$

$$\log Q_i = \alpha_0 + \beta_1 \log T_i + \beta_2 \log L_i + \beta_3 \log K_i + \varepsilon_i \quad \text{Equação 3}$$

em que:  $\log Q_i$  é o logaritmo do Valor Bruto da Produção (VBP), em R\$ 1.000,00, dos estabelecimentos rurais do Estado do Rio Grande do Sul, por microrregião;  $\log T_i$  é o logaritmo da área destinada à produção agropecuária (ha) nas microrregiões do Estado;  $\log L_i$  é o logaritmo do número de trabalhadores ocupados nos estabelecimentos rurais do RS;  $\log K_i$  é o logaritmo do valor das instalações, imóveis e benfeitorias localizadas no interior

dos estabelecimentos rurais do Estado do Rio Grande do Sul;  $\alpha$  é o valor do intercepto geral da equação;  $\beta_j$  são os parâmetros a serem estimados; e  $\varepsilon_i$  é o termo de erro estocástico da equação.

A estimação da Equação 3 permite analisar “[...] a relação técnica que associa a cada dotação de fatores de produção a máxima quantidade de produto obtida a partir da utilização desses fatores” (Barbosa, 1985, p. 219).

Também foram calculados os indicadores de produtividade média (*PFMe*), produtividade marginal (*PFMa*), elasticidades da produção ( $\varepsilon_{xi}$ ), retornos de escala e taxa marginal de substituição do trabalho em relação ao capital ( $TMS_{Trabalho,Capital}$ ), por entender que esses indicadores são importantes e devem ser considerados no momento do planejamento de políticas setoriais.

A *PFMe* é expressa pela relação existente entre o Valor Bruto da Produção e a quantidade dos fatores Terra, Trabalho e Capital. Foi mensurada a partir da Equação 4, dada pelo quociente do produto (*Y*) pelo fator (*X*), que representa Terra, Trabalho ou Capital.

$$PFMe_{xi} = \frac{Y}{X} = \frac{AX_1^{\beta_1} X_2^{\beta_2} \dots X_n^{\beta_n}}{X_i} = AX_1^{\beta_1} X_2^{\beta_2} \dots X_i^{\beta_k-1} \dots X_n^{\beta_n} > 0 \quad \text{Equação 4}$$

O produto físico marginal, também definido pela relação entre quantidade de produto (*Y*) e quantidade de fator (*X*) usado na produção, reflete a variação em *Q* (Valor Bruto da Produção), dada uma variação nos fatores *T* ou *L* ou *K*. Sendo assim, o *PFMa* equivale à derivada da função de produção em relação a cada um dos fatores de produção utilizados (Varian, 2006), podendo ser mensurada a partir da Equação 5.

$$PFMa_{xi} = \beta_i AX_1^{\beta_1} X_2^{\beta_2} \dots X_i^{\beta-1} \dots X_k^{\beta_k} = \beta_i \left(\frac{Y}{X_i}\right) > 0 \quad \text{Equação 5}$$

Já a elasticidade da produção reflete a alteração percentual do Valor Bruto da Produção, dada uma variação percentual nos fatores Terra ou Trabalho ou Capital, *ceteris paribus*. A partir desse quociente, expresso pela Equação 6, é possível quantificar o efeito que as alterações em cada fator, separadamente, provocam no VBP. Para Soares, Silva e Lima (2007) e Varian (2006), a elasticidade da produção é dada por:

$$\varepsilon_{xi} = \left[ \beta_i \left(\frac{Y}{X_i}\right) \right] * \left[ \frac{X_i}{Y} \right] = \beta_i \quad (i = 1, 2, \dots, k) \quad \text{Equação 6}$$

A análise dos retornos de escala foi realizada a partir da soma dos parâmetros  $\beta_i$  estimados. Barbosa (1985) e Gujarati (2006) mostraram que para todo:

$$\sum_{i=1}^k \beta_i > 1 \quad \text{os retornos de escala são crescentes;}$$

$$\sum_{i=1}^k \beta_i = 1 \quad \text{os retornos de escala são constantes; e}$$

$$\sum_{i=1}^k \beta_i < 1 \quad \text{os retornos de escala são decrescentes.}$$

A partir da Equação 7, estimou-se a taxa marginal de substituição do trabalho em relação ao capital ( $TMS_{Trabalho,Capital}$ ), que expressa a quantidade de capital que se reduz pelo aumento na quantidade de trabalho, mantendo-se a quantidade produzida inalterada.

Matematicamente, a  $TMS_{Trabalho,Capital}$  é encontrada através da divisão entre o produto marginal do fator Trabalho pelo produto marginal do fator Capital (Equação 7).

$$TMS_{Trabalho,Capital} = \frac{PMg_{Trabalho}}{PMg_{Capital}} \quad \text{Equação 7}$$

## 2.1 Método de estimação

Por se tratar de uma função sem viés de simultaneidade, os parâmetros foram estimados através do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), posto que deste resultam os melhores estimadores lineares não tendenciosos (MELNT). Contudo a análise de fenômenos econômicos, bem como a orientação de políticas e tomada de decisões, a partir do modelo de regressão linear clássico (RLC), prescinde da aceitação das hipóteses clássicas (Hoffmann, 2006; Santana, 2003), entre as quais:

- a de que os parâmetros são lineares;
- a de que a média do termo de erro é nula,  $E(\varepsilon_i) = 0$ ;
- a de que a variância do termo de erro é constante,  $E(\varepsilon_i^2) = \sigma^2$ , ou seja, os dados são homoscedásticos;
- a de que não existe autocorrelação entre os erros,  $cov(\varepsilon_i, \varepsilon_h) = 0, \forall (i \neq h)$ ;
- a de que as variáveis explicativas  $X_i$  possuem observações fixas e não correlacionadas com o termo de erro ( $\varepsilon_i$ );
- a de que os erros possuem distribuição normal,  $\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$ ; e
- a de que não existe exata combinação linear entre as variáveis explicativas, ou seja, não existe colinearidade entre as variáveis.

Nesse sentido, para se confirmar a não violação das hipóteses clássicas do modelo de RLC, procedeu-se à análise dos resíduos. Considerando que a autocorrelação é mais comum em séries temporais e que os dados utilizados foram obtidos a partir de corte transversal, a Estatística-*d* de Durbin Watson não foi analisada. Alternativamente, investigou-se a presença de multicolinearidade e heteroscedasticidade.

O grau de multicolinearidade foi mensurado pelo fator de variância inflacionária (FVI), definido por Hoffmann (2006) a partir da Equação 8, em que o  $R_i^2$  é o coeficiente de determinação da variável explicativa *i*, regressada contra todas as demais variáveis explicativas:

$$FVI_i = \frac{1}{1-R_i^2} \quad \text{Equação 8}$$

Segundo Santana (2003) e Hoffmann (2006),  $FVI = 1$  indica ausência de combinação linear entre as variáveis explicativas e  $FVI > 5$  denota a presença de multicolinearidade.

A heteroscedasticidade, situação em que a variância do termo de erro das variáveis explicativas não é constante e afeta os parâmetros  $\beta$  associados às variáveis  $X_i$ , foi analisada pelo teste proposto por White (1980). Desse modo, consideraram-se as relações cruzadas de todas as variáveis explicativas, conforme pode ser observado na Equação 9.

$$\begin{aligned} \varepsilon_i^2 = & \sigma_0 + \sigma_1 \log(T_i) + \sigma_2 \log(T_i)^2 + \sigma_3 \log(T_i) * \log(L_i) + \\ & + \sigma_4 \log(T_i) * \log(K_i) + \sigma_5 \log(L_i) + \sigma_6 \log(L_i)^2 + \\ & + \sigma_7 \log(L_i) * \log(K_i) + \sigma_8 \log(K_i) + \sigma_9 \log(K_i)^2 + \nu_i \end{aligned} \quad \text{Equação 9}$$

Em que:  $\varepsilon_i^2$  é o termo de erro estocástico da regressão da Equação 3 elevado ao quadrado;  $\sigma_i$  são os parâmetros da regressão ( $i = 1, 2, 3, \dots, 9$ );  $\nu_i$  é o termo de erro aleatório.

A hipótese nula para o teste de White para heteroscedasticidade é expressa pela Equação 10, em que:

$$H_0: \sigma_1 = \sigma_2 = \sigma_3 = \sigma_4 = \sigma_5 = \dots \sigma_9 = 0 \quad \text{Equação 10}$$

Santana (2003) e Gujarati (2006) demonstram a possibilidade de utilização das estatísticas *F* e *LM*. Também conhecida como Teste de Heteroscedasticidade de Breusch-Pagan, a estatística *LM* é dada pela multiplicação entre número de observações e o coeficiente de determinação  $R^2$ , ou seja,  $LM = n * R^2 \xrightarrow{a} \chi_k^2$ . Nesse contexto, se essas estatísticas não forem estatisticamente diferentes de zero ao nível de 5%, aceita-se a hipótese nula, confirmando-se que os resíduos são homoscedásticos. Caso contrário, a análise dos dados deve ser cautelosa.

## 2.2 Fonte de dados

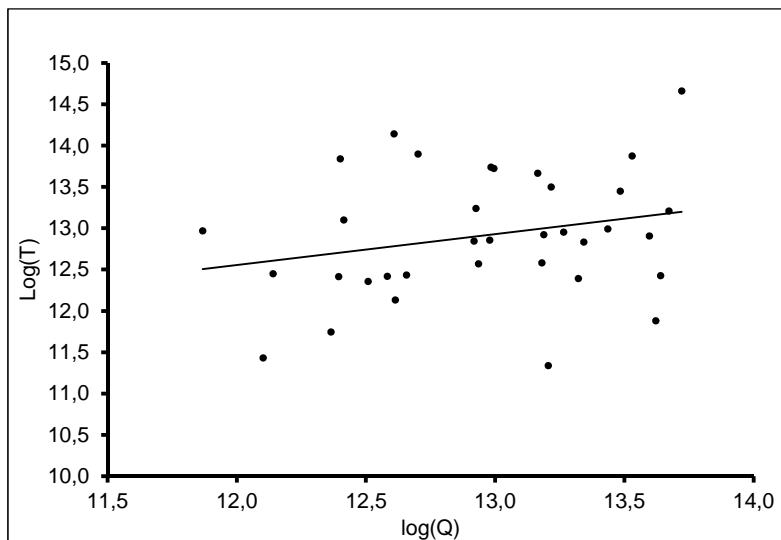
As informações utilizadas foram compiladas do **Censo Agropecuário 2006**, e a amostra corresponde às estatísticas das 35 microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados foram extraídos das tabelas censitárias nº 4.4.7 (VBP), 4.2.13 (TERRA), 4.3.3 (TRABALHO) e 4.4.5 (CAPITAL).

## 3 Resultados e discussões

A análise da dispersão dos dados confirma o pressuposto teórico de que as relações entre o produto ( $Q$ ) e os fatores ( $T$ ,  $L$ ,  $K$ ) não são decrescentes. Nesse caso, a relação é positiva e direta, conforme pode ser observado nas Figuras 1, 2 e 3.

Figura 1

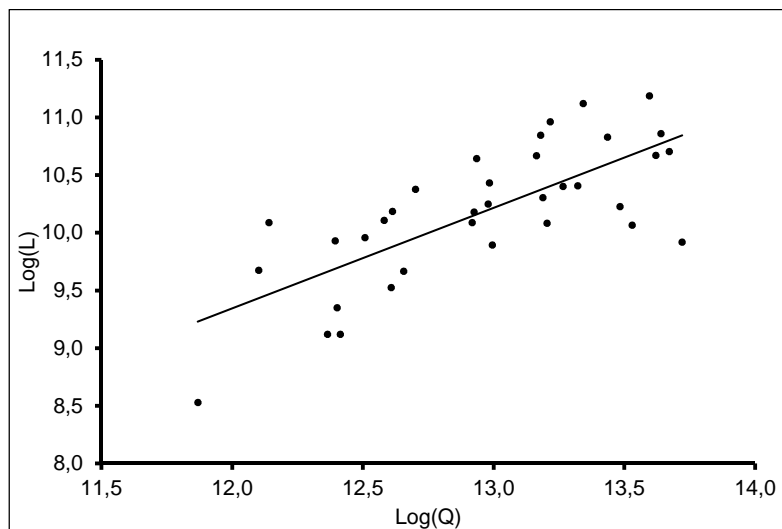
Relação entre a quantidade do fator Terra ( $T$ ) e do produto ( $Q$ ) na agropecuária do Rio Grande do Sul — 2006



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

Figura 2

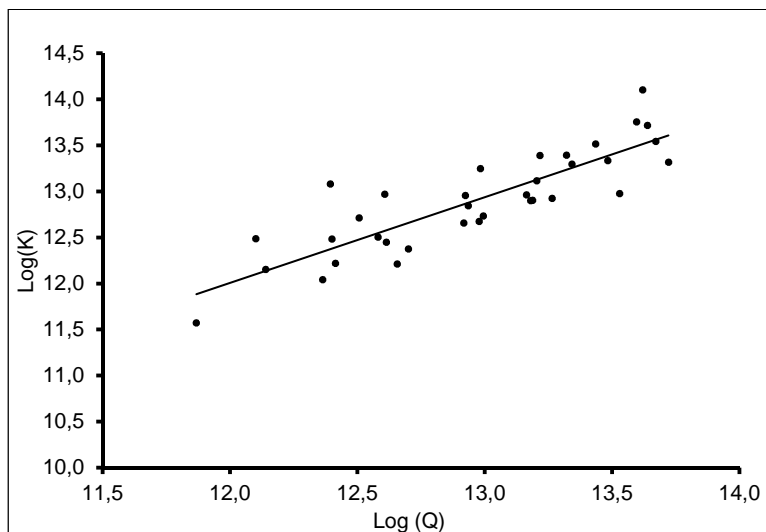
Relação entre a quantidade do fator Trabalho (L) e do produto (Q) na agropecuária do Rio Grande do Sul — 2006



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

Figura 3

Relação entre a quantidade do fator Capital (K) e do produto (Q) na agropecuária do Rio Grande do Sul — 2006



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).



Com isso, observa-se que as propriedades que possuem maior área, que empregam mais trabalho e que possuem maior capital, a exemplo de silos, currais, pocilgas para criação de porcos, galpões de criação de aves e salas de ordenha, entre outros, geram maior volume de produto.

A importância de cada fator, para a produção, foi analisada a partir da estimação econométrica. Os resultados (Quadro 1) mostram que os parâmetros associados às variáveis *T*, *L* e *K* foram estatisticamente significativos ao nível 5%, 10% e 1%, respectivamente, e o sinal dos coeficientes associados às variáveis indica que ambas exercem influência positiva sobre a produção agropecuária. Em conjunto, 76% das variações do Valor Bruto da Produção Agropecuária (*Q*) foram explicados pelas variações em Terra (*T*), Trabalho (*L*), e Capital (*K*).

Quadro 1

Resultados do modelo econométrico (estimação da Equação 3) — 2006

VARIÁVEL DEPENDENTE: LOG (Q)				
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística-t	Probabilidade
C	1,56939	1,167529	1,344195	0,1886
LOG(T) (terra)	0,11677	0,055310	2,111124	0,0429
LOG(L) (trabalho)	0,18978	0,109274	1,736773	0,0924
LOG(K) (capital)	0,61637	0,119998	5,136531	0,0000
R-quadrado	0,78334	Média da variável dependente		12,96156
R-quadrado ajustado	0,76237	Desvio-padrão variável dependente		0,499829
Desvio-padrão da regressão	0,24365	Critério Informação de Akaike		0,121070
Soma dos quadrados dos resíduos	1,84038	Critério de Schwarz		0,298824
Log-verossimilhança	1,88127	Critério de Hannan-Quinn		0,182431
Estatística-F	37,3597	Estatística-d, Durbin-Watson		1,347807
Probabilidade (Estatística-F)	0,00000			

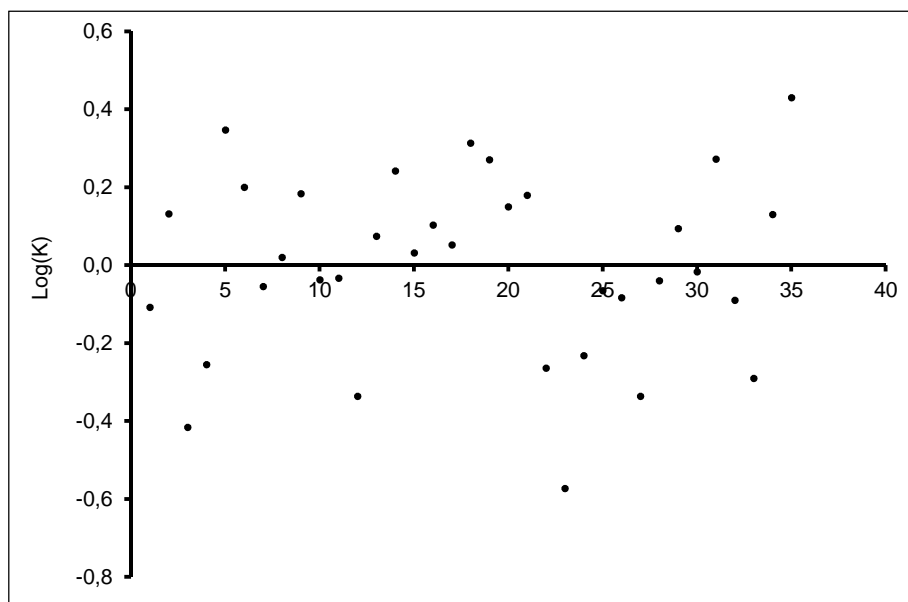
FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

### 3.1 Análise dos resíduos

A análise dos resíduos permitiu constatar que o termo de erro estocástico possui distribuição normal, com média igual a zero,  $E(\varepsilon_i) = 0$ , e variância constante (Figura 4), o que afasta a possibilidade de heteroscedasticidade.

Figura 4

Resíduos da regressão estimada pela Equação 3



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

A ausência de heteroscedasticidade foi confirmada pelo Teste de Heteroscedasticidade de White, no qual se observa que todos os parâmetros da equação foram estatisticamente iguais a zero ao nível de 5% de probabilidade (Quadro 2).

A probabilidade das estatísticas F e LM, aos níveis de 5,64% e 7,75%, permite aceitar a hipótese nula de que não existe heteroscedasticidade nos dados, confirmando-se que os resíduos são homoscedásticos.

Os problemas de autocorrelação estão ausentes, uma vez que essa violação ocorre, principalmente, em séries históricas. Também não foram identificadas combinações lineares exatas entre as variáveis, uma vez que todas as variáveis apresentaram Fator de Variância Inflacionária ( $FVI$ ) < 5. Por tudo isso, admite-se que os resultados da regressão estão livres de vieses e robustos o suficiente para subsidiar as análises econômicas que seguem.

Quadro 2

## Teste de heteroscedasticidade de White

Estatística-F	2,214710	Probabilidade F(9,25)		0,0564
Estatística LM: Obs*R <sup>2</sup>	15,52630	Probabilidade Qui-quadrado (9)		0,0775
Escala Explicada SS	10,30223	Probabilidade Qui-quadrado (9)		0,3266
VARIÁVEL	COEFICIENTE	ERRO-PADRÃO	ESTATÍSTICA-t	PROBABILIDADE
C	-2,840572	8,597001	-0,330414	0,7438
LOG(T)	-0,603345	0,525667	-1,147771	0,2619
(LOG(T))^2	-0,013534	0,020787	-0,651077	0,5209
(LOG(T))*(LOG(L))	0,064510	0,047273	1,364632	0,1845
(LOG(T))*(LOG(K))	0,022619	0,039662	0,570294	0,5736
LOG(L)	0,011781	0,852295	0,013823	0,9891
(LOG(L))^2	0,152452	0,097550	1,562814	0,1307
(LOG(L))*(LOG(K))	-0,316401	0,177031	-1,787258	0,0860
LOG(K)	1,032036	1,367819	0,754512	0,4576
(LOG(K))^2	0,078233	0,085160	0,918660	0,3671
R-quadrado	0,443609	Média da variável dependente		0,052582
R-quadrado ajustado	0,243308	Desvio-padrão variável dependente		0,069388
Desvio-padrão da regressão	0,060360	Critério Informação de Akaike		-2,542039
Soma dos quadrados dos resíduos	0,091082	Critério de Schwarz		-2,097654
Log-verossimilhança	54,48569	Critério de Hannan-Quinn		-2,388638
Estatística-F	2,214710	Estatística-d, Durbin-Watson		1,744515
Probabilidade (Estatística-F)	0,056373			

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

## 3.2 Elasticidades

Esse indicador mostra a importância da infraestrutura existente nos estabelecimentos, sem a qual grande parte da produção agropecuária não seria gerada. Nesse contexto, para cada 10% de elevação no capital, espera-se um aumento de 6,16% no produto agropecuário, *ceteris paribus*. O contrário também é recíproco.

Considerando que o estoque de capital dos estabelecimentos rurais determina grande parte de sua produção, políticas de estímulo ao investimento através do crédito são essenciais para promover o avanço da produção agropecuária gaúcha.

A elasticidade da produção do fator Terra foi de 0,1167. Isso indica que para cada 10% de elevação na área destinada à agropecuária, espera-se acréscimo de 1,16% no Valor Bruto da Produção agropecuária. Esse resul-

tado mostra que, na atual estrutura agropecuária, a simples expansão da área, sem os investimentos em capital e tecnologia, tende a não gerar quantidade significativa de produto, sobretudo no Rio Grande do Sul, onde a produção é viabilizada a partir de um modelo intensivo em capital e com práticas de manejo orientadas para maximizar a produção por unidade de área.

A elasticidade do fator Trabalho de 0,1898 indica que a cada elevação de 10% de mão de obra, espera-se elevação de 1,89% no VBP agropecuário, *ceteris paribus*. Esse resultado mostra a necessidade de novos investimentos nas propriedades rurais, pois a simples incorporação de trabalho sem melhorias e a ampliação da infraestrutura existente nos estabelecimentos rurais tendem a não resultar em crescimento significativo da produção.

Portanto, se a simples incorporação de áreas e a expansão do trabalho não são suficientes para resultar em crescimento significativo da produção, resta ao Estado a opção de planejar políticas capazes de estimular o investimento em infraestrutura dentro das propriedades rurais, seja pela desoneração no segmento de bens de capital, seja pelo acesso ao crédito barato, como, em boa medida, já vem sendo trabalhado. Nessa perspectiva, o crescimento da produção agropecuária gaúcha está condicionado à adoção de práticas intensivas em capital e tecnologia, na pecuária de corte e de leite, na produção de grãos ou na criação de outros animais para corte.

### 3.3 Retornos à escala

Os retornos de escala são obtidos pela soma dos parâmetros  $\beta$ , quando a função for do tipo Cobb-Douglas (Barbosa, 1985; Gujarati, 2006). Nesse contexto, a soma dos parâmetros  $\beta$ , correspondentes às elasticidades das variáveis  $T$ ,  $L$  e  $K$ , indicou que os retornos são decrescentes (Tabela 1).

Tabela 1

Parâmetros estimados pela regressão múltipla logarítmica  
na agropecuária do Rio Grande do Sul — 2006

VARIÁVEL	COEFICIENTE ( $\beta$ )
LOG (T) (terra) .....	0,11677
LOG (L) (trabalho) .....	0,18978
LOG (K) (capital) .....	0,61637
<b>Total</b> .....	<b>0,92292</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

Esse resultado mostra que os custos médios de produção tendem a aumentar na medida em que os produtores intensifiquem o uso dos fatores.

Nessa perspectiva, os resultados mostram que os novos investimentos que resultarão em intensificação no uso dos fatores devem ser planejados a partir de um detalhado estudo de viabilidade econômica.

Cabe ressaltar a necessidade de estudos microeconômicos específicos que considerem as peculiaridades de cada sistema de produção, seja ele desenvolvido em propriedades de micro, pequeno, médio ou grande porte, pecuário ou agrícola.

Também se tornam imperativos o desenvolvimento e a difusão de práticas de manejo e tecnologias que possibilitem maior produtividade média. Caso contrário, a tendência é de endividamento dos produtores e inviabilidade econômica das atividades.

Portanto, se essa trajetória não for alterada e se os novos investimentos não forem orientados a partir de critérios técnicos, a vantagem competitiva da agropecuária gaúcha tenderá a se reduzir.

### 3.4 Produtividade média dos fatores

Os resultados do cálculo da produtividade média mostram um Valor Bruto da Produção de R\$ 1.047,46 para cada hectare ocupado com atividades agropecuárias. Analogamente, a produção média por trabalhador foi de R\$ 16.108,95, e cada unidade de capital produziu o equivalente a R\$ 1,06 no ano (Tabela 2).

Tabela 2

Produtividade média dos fatores (PFMe), em relação ao Valor Bruto da Produção no Rio Grande do Sul — 2006

			(R\$)
FATOR DE PRODUÇÃO	PFME (1)	PRODUTIVIDADE MÍNIMA	PRODUTIVIDADE MÁXIMA
T (terra) .....	1.047,46	214,84	6.444,65
L (trabalho) .....	16.108,95	7.772,00	44.806,86
K (capital) .....	1,0627	0,5028	1,7382

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

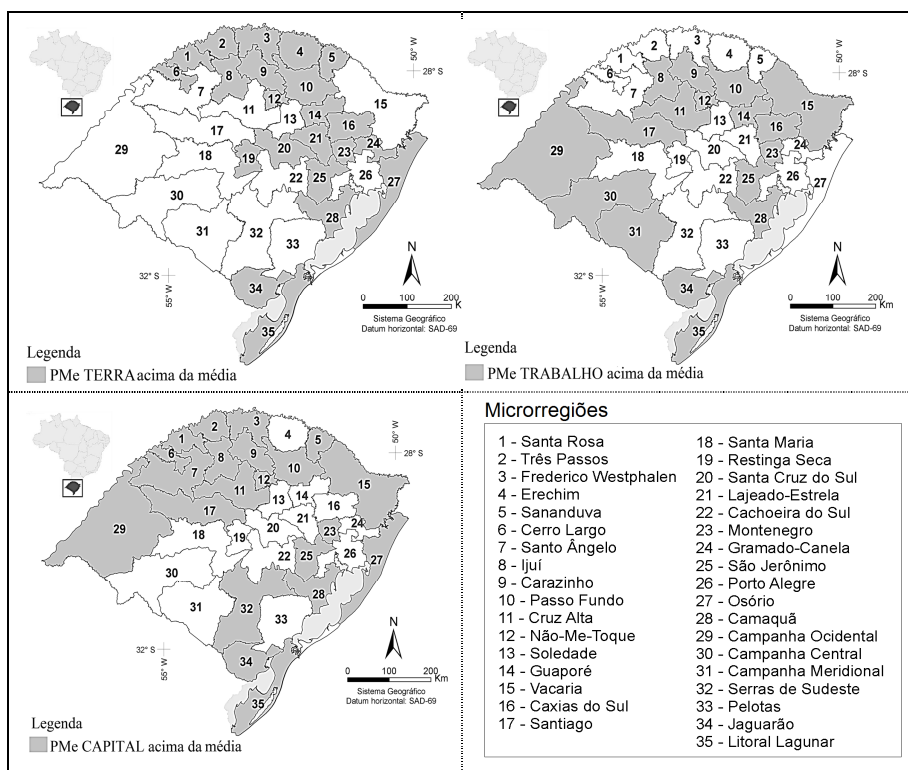
(1) Média geométrica.

Destacam-se, com melhores índices de produtividade da Terra, as microrregiões Montenegro, Caxias do Sul, Lajeado-Estrela e Guaporé, todas com produção igual ou equivalente a R\$ 2.500,00/ha. Por outro lado, as microrregiões Campanha Ocidental, Jaguarão, Serras de Sudeste, Campanha Meridional e Campanha Central figuram entre as com menor produtividade, com indicadores inferiores a R\$ 390,00/ha.

A mensuração da produtividade do trabalho apresentou alto desvio-padrão. As microrregiões com maior produtividade média do trabalho foram Campanha Ocidental, Vacaria, Jaguarão e Litoral Lagunar, todas com desempenho superior a R\$ 26.900,00/trabalhador. Diferentemente, nas microrregiões Santa Rosa, Pelotas, Frederico Westphalen e Soledade, o produto médio do trabalho foi inferior a R\$ 10.000,00 no ano analisado (Figura 5).

Figura 5

Maiores produtividades médias dos fatores de produção empregados nos estabelecimentos rurais, por microrregiões do Rio Grande do Sul — 2006



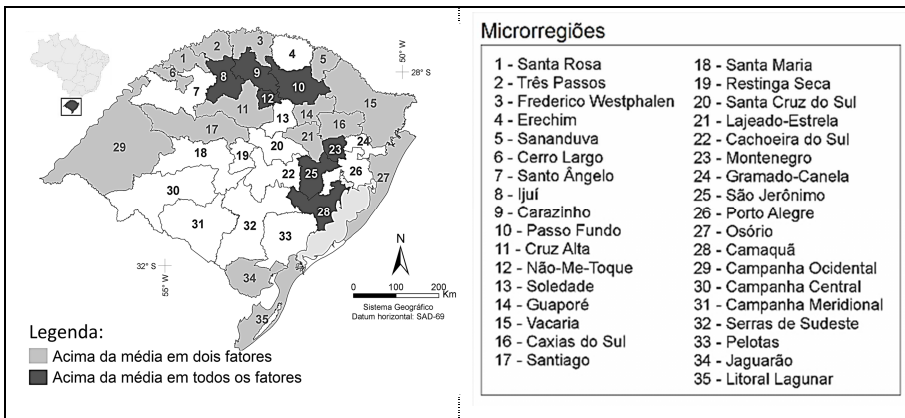
FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

O fator de produção Capital também apresentou alto desvio-padrão. Os estabelecimentos rurais das microrregiões Vacaria, São Jerônimo, Campanha Ocidental e Ijuí apresentaram os melhores indicadores, com produtividade média superior a R\$ 1,40. Por outro lado, nas microrregiões Campanha Central, Gramado-Canela, Caxias do Sul e Porto Alegre, a produtividade média do capital foi inferior a R\$ 0,70.

Entre as microrregiões mais produtivas, com produção acima da média em relação aos três fatores, destacam-se Carazinho, Camaquã, Ijuí, Montenegro, Não-Me-Toque, Passo Fundo e São Jerônimo. Na segunda posição, com rendimento acima da média em dois fatores, encontram-se as microrregiões Campanha Ocidental, Caxias do Sul, Cerro Largo, Cruz Alta, Guaporé, Jaguarão, Lajeado-Estrela, Litoral Lagunar, Osório, Sananduva, Santa Rosa, Santiago, Três Passos e Vacaria. Por outro lado, as microrregiões Cachoeira do Sul, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria e Soledade apresentaram produtividade abaixo da média nos três fatores analisados (Figura 6).

Figura 6

Microrregiões com produtividade dos fatores acima da média no Rio Grande do Sul — 2006



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

### 3.5 Produtividade marginal e uso dos recursos

Os resultados da análise do produto marginal dos fatores  $T$ ,  $L$  e  $K$  empregados nas atividades produtivas dos estabelecimentos rurais mostram que para cada trabalhador adicional: (a) espera-se um incremento de R\$ 3.057,16 de VBP/ano; (b) para cada hectare de área adicional, espera-se valor equivalente a R\$ 102,36 de VBP e; (c) a produtividade marginal do capital confirma a elevação em R\$ 0,66 em  $Q$  para cada R\$ 1,00 investido na infraestrutura dos estabelecimentos rurais (Tabela 3).

Tabela 3

Produtividade Marginal dos fatores (PFMg) em relação ao Valor Bruto da Produção no Rio Grande do Sul — 2006

(R\$)	
FATOR DE PRODUÇÃO	PFMG (1)
T (terra) .....	122,31
L (trabalho) .....	3.057,16
K (capital) .....	0,6550

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2009).

(1) É a derivada do produto em relação ao fator, equivalente a:  $PMg = PMe \cdot \beta_i$ .

### 3.6 Taxa marginal de substituição (TMS)

Considerando que a TMS do trabalho em relação ao capital equivale à divisão da PMg do trabalho pela PMg do capital, tem-se que a substituição de uma unidade de mão de obra requer o investimento de R\$ 4.667,49, (Equação 11).

$$TMS_{Trabalho,Capital} = \frac{PMg_{Trabalho}}{PMg_{Capital}} = \frac{3.057,16}{0,6550} = 4.667,49 \quad \text{Equação 11}$$

Diante dos resultados encontrados, conclui-se que políticas de crédito e desonerações que favoreçam o investimento nas propriedades rurais são uma alternativa para ampliar a produção no médio e longo prazo. Porém os retornos decrescentes de escala apontam a necessidade de políticas capazes de elevar a competitividade da produção agropecuária gaúcha. Nessa perspectiva, investimentos em infraestrutura para irrigação, armazenamento de grãos no interior das propriedades ou nas cooperativas agropecuárias, estábulos, salas de ordenha, resfriadores de leite, construção de aviários e pocilgas para criação de porcos, entre outros, tendem a contribuir para a diversificação da produção e a maior geração de renda pelas propriedades rurais do Rio Grande do Sul.

## 4 Considerações finais

A importância socioeconômica da produção agropecuária gaúcha motivou esta investigação. Além de garantirem emprego e renda para muitos municípios, essas atividades compõem o retrato cultural do interior do Estado, mas em função de condições adversas, derivadas de questões de mercado e sucessivos estresses hídricos, devem ser observadas e estimuladas com cuidado. Por isso, o planejamento de políticas públicas deve ser pauta-



do por análises conjunturais e estruturais, capazes de identificar os principais desafios e gargalos para cada segmento da agropecuária gaúcha.

Entre os principais resultados, destaca-se que as relações entre o produto ( $Q$ ) e os fatores ( $T$ ,  $L$ ,  $K$ ) são positivas, mas os rendimentos são decrescentes à escala, o que indica tendência de elevação no custo médio de produção na medida em que a utilização dos fatores é intensificada. Esse indicador aponta a necessidade de: (a) planejar políticas de financiamento do investimento adequadas às necessidades da classe de produtores rurais e pautadas por uma criteriosa avaliação de viabilidade econômica, pois na medida em que o agropecuarista investir, financiado pelo crédito, terá seus custos médios elevados e, por consequência, resultados econômicos proporcionalmente inferiores; (b) fomentar a pesquisa e inovação tecnológica com vistas a elevar a produtividade da Terra, do Trabalho e do Capital. Ações como essa também tendem a favorecer aumento dos retornos de escala e melhorar os índices de competitividade da agropecuária gaúcha.

Assim, a realização de novos estudos microeconômicos deve considerar as peculiaridades de cada sistema de produção, e a utilização da modelagem econométrica para estimação da função do tipo Cobb-Douglas é uma das alternativas metodológicas para análise.

A validade dos resultados deste estudo também pode ser creditada aos dados censitários que, além de representarem um retrato fiel da produção, revelaram um bom ajuste em relação ao modelo, pois todos os parâmetros apresentaram sinais de acordo com a teoria econômica e foram estatisticamente diferentes de zero.

Por fim, se for desejável maximizar a produção, manter ou elevar a competitividade da produção agropecuária estadual, o poder público pode adotar políticas de estímulo ao investimento consciente (pautado por análises de viabilidade econômica), de desoneração na indústria de bens de capital, incentivo à profissionalização dos agropecuaristas através da extensão rural e políticas específicas para solucionar os gargalos de cada atividade.

## Referências

ANGELO, H.; SILVA, G. F. da; SILVA, V. S. M. e. Análise econômica da indústria de madeiras tropicais: o caso do polo de Sinop, MT. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 91-101, 2004.

BARBOSA, F. de H. **Microeconomia**: teoria, modelos econométricos e aplicações à economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.

GUJARATI, D. **Econometria básica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HOFFMANN, R. **Análise de regressão**: uma introdução à econometria. São Paulo: Hucitec, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm) >. Acesso em: 16 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas regionais do Brasil**: 2005-2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Contas Nacionais, n. 35).

JONES, C. I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (OCERGS). **Expressão do cooperativismo gaúcho**: 2012, Ano Internacional das Cooperativas. Porto Alegre: Ocergs, 2012. Disponível em: <<http://intranet.sescooprs.coop.br/arquivos/arqs/20120719102955.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2012.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SAENS, R.; LOBOS, G.; RIVERA, E. Agricultural labor demand in Chile: a cointegration approach. **Chilean Journal of Agricultural Research**, Chillán, v. 68, n. 4, p. 391-400, Oct/Dec 2008.

SANTANA, A. C. de. **Métodos quantitativos em economia**: elementos e aplicações. Belém: UFRA, 2003.

SILVA, L. A. C. da. **A função de produção da agropecuária brasileira**: diferenças regionais e evolução no período 1975-1985. 1996. 157f. Tese (Doutorado em Ciências) — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1996.

SOARES, N. S.; SILVA, M. L. da; LIMA, J. E. de. A função de produção da indústria brasileira de celulose, em 2004. **Revista Árvore**, Viçosa, MG, v. 31, n. 3, p. 495-502, 2007.

SOLOW, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The quarterly journal of economics**, Cambridge, MA, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

VARIAN, H. R. **Microeconomia**: princípios básicos. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2006.

WHITE, H.A heteroskedasticity-consistent covariance matrix and a direct test for heteroscedasticity. **Econometrica**, New York, v. 48, n. 4, p. 817-838, 1980.

# **Análise econômica da agricultura gaúcha a partir dos períodos 1975, 1995-96 e 2006: uma abordagem de dados em painel\***

Augusto Mussi Alvim\*\*

*Doutor em Economia, Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Bolsista de Produtividade em Pesquisa PhD em Economia Agrícola e Professor do Departamento de Ciências Econômicas da PUCRS*

Valter José Stulp\*\*\*

## **Resumo**

*O objetivo do estudo é analisar a importância dos fatores de produção terra, mão de obra, tratores, rebanho animal e capital de giro sobre a evolução do valor do produto agropecuário do Rio Grande do Sul, a partir dos dados censitários de 1975, 1995-96 e 2006. A partir de uma análise de painel, estimaram-se quatro modelos econométricos, considerando efeitos fixos e aleatórios e parâmetros comuns ou específicos por período. Os resultados apontam uma intensificação do uso do capital nas atividades agrícolas, como forma de incrementar a produtividade e a rentabilidade da atividade. Com a intensificação da atividade agropecuária, houve um aumento na produção agrícola e no número de animais de grande, médio e pequeno portes, decorrente do processo de inovação tecnológica. Associado a isso, houve o crescimento do número de tratores por área e uma redução na mão de obra utilizada total e nas despesas realizadas.*

## **Palavras-chave**

**Função de produção; agricultura gaúcha; dados em painel.**

---

\* Artigo recebido em recebido em mar. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

\*\* E-mail: [augusto.alvim@pucrs.br](mailto:augusto.alvim@pucrs.br)

\*\*\* E-mail: [stulp@terra.com.br](mailto:stulp@terra.com.br)

## ***Abstract***

*The purpose of this paper is to analyze the relevance of production factors such as land, labor, tractors, cattle and working capital upon the evolution of the agricultural production value in the State of Rio Grande do Sul based on the agricultural census data for the years of 1975, 1995-96 and 2006. A panel data method was used to estimate four econometric models, taking into account fixed and random effects as well as common or specific parameters for each period. The results reveal the intensification in the use of capital in agricultural activities as a way to increase productivity and profitability. Due to the intensification of agricultural activities and as a result of technological innovations, there was an increase in agricultural production and in the number of large, medium and small animals. Furthermore, there was an increase in the number of tractors per area and a decrease in the total labor use and the expenditures incurred.*

## ***Keywords***

***Production function; Gaucho Agriculture; panel data.***

**Classificação JEL: q12.**

## **1 Introdução**

Nas últimas três décadas, a agricultura brasileira vem passando por uma série de transformações, em decorrência de mudanças estruturais na economia e no agronegócio. A exemplo disso, mudanças de caráter econômico, como a redução da intervenção governamental na produção agrícola e na comercialização, a abertura comercial e a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) determinaram mudanças nos preços, na composição das principais atividades e na produção agrícola estadual. Já as mudanças de caráter tecnológico foram decorrentes do processo de substituição da mão de obra rural por meio da mecanização das atividades agrícolas, do desenvolvimento genético de novas variedades e do melhoramento genético da produção animal.

Nesse cenário político e econômico brasileiro, iniciaram-se a reformulação nas cadeias agroalimentares, a realocização da produção e uma maior busca pela eficiência econômica, por meio da adoção de novas tecno-

logias, pela substituição ou diversificação de culturas e por mudanças na gestão das propriedades.

Especificamente no Rio Grande do Sul (RS), a produção agrícola sofreu diferentes impactos a partir dessas mudanças de caráter estrutural, em função das diferenças existentes em cada região do Estado. Como exemplo disto, a produção de arroz e de carne bovina concentrou-se em grande parte na região sul do RS, composta pelas mesorregiões, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como Centro Ocidental, Centro Oriental, Sudeste e Sudoeste Riograndense. Essa região é caracterizada por uma estrutura fundiária constituída principalmente por médios e grandes proprietários, com uma relativa escassez de mão de obra e uma diversidade quanto ao uso de tecnologias.

Na Região Norte, composta pelas mesorregiões Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste e Noroeste Riograndense, predominam a produção de soja, milho, trigo, feijão, frango, suíno, leite, uva, maçã e laranja. Nessas regiões, é mais frequente a presença de pequenas e médias propriedades e o uso de mão de obra familiar, existindo também uma grande diversidade quanto ao uso de tecnologias.

Em virtude das mudanças nas tecnologias e nas políticas econômicas ocorridas desde a década de 70 do século passado, a importância dos fatores de produção (mão de obra, capital e terra) para a geração do produto agropecuário no RS deve ter mudado ao longo desse período. Este artigo faz parte de uma série de estudos que tem por objetivo analisar a agricultura do Rio Grande do Sul a partir dos dados censitários de 1975, 1995-96 e 2006.<sup>1</sup> Especificamente neste artigo, busca-se identificar as principais variáveis capazes de explicar as variações no valor da produção agropecuária nesse período.

Inicialmente, na seção 2, são discutidos os principais estudos que identificam e avaliam as principais variáveis explicativas associadas ao comportamento da produção nas diferentes regiões e países. A seguir, é analisado o comportamento da agropecuária no RS para os anos censitários de 1975, 1995-96 e 2006. Na seção 4, é apresentada a metodologia, com destaque à definição das variáveis, a especificação do modelo e os testes realizados. Por fim, são apresentados os principais resultados e as conclusões do estudo.

---

<sup>1</sup> Os anos censitários (1975, 1995/96 e 2006) foram escolhidos com o objetivo de avaliar os diferentes cenários econômicos em que fosse possível contemplar os efeitos das mudanças tecnológicas, políticas e econômicas na agropecuária gaúcha. A escolha do censo de 1995-96, entre os de 1975 e 2006, foi com o intuito de captar as mudanças da redução do suporte do governo brasileiro na agricultura e da maior abertura econômica em um período de relativa estabilidade econômica.

## 2 Revisão bibliográfica

Nesta seção, são apresentados os estudos que avaliam a produção agrícola, tecnologias e seus condicionantes. As diversidades de métodos e de áreas de estudo permitem identificar as principais variáveis e as relações observadas entre as mesmas, a partir de uma função de produção.

O estudo de Ruttan (2002) discutiu, de uma forma mais ampla, as tecnologias agrícolas no mundo. O autor destaca que as tecnologias desenvolvidas e aplicadas são endógenas ao sistema econômico, e elas visam facilitar a substituição de recursos escassos e caros pelos mais abundantes e baratos. Assim, a tecnologia mecânica conduz à substituição da mão de obra, quando esta se torna mais escassa e cara, pela força motriz. A tecnologia biológica e química conduz a substituição da terra por insumos industriais como calcário e fertilizante. Como exemplo, o autor cita o caso brasileiro, onde o calcário teria sido utilizado para corrigir a acidez dos solos, contribuindo para a elevação da produtividade da terra.

O mesmo autor destaca que, geralmente, as mudanças tecnológicas na agricultura são analisadas através de funções de produção do tipo Cobb-Douglas, que utilizam, como fatores de produção, terra, mão de obra, rebanho, máquinas e fertilizante.

Na mesma linha, Fulginiti e Perrin (1998), ao avaliarem 18 países em desenvolvimento, no período 1961-85, estimaram a contribuição dos fatores de produção e da mudança tecnológica sobre o crescimento do produto agrícola. Os valores médios estimados para os 18 países, mostrando a contribuição devida ao aumento de cada fator sobre o crescimento da produção, imputado ao conjunto dos fatores, são os seguintes: terra (5%); rebanho (11%); máquinas (47%); fertilizantes (35%); e mão de obra (2%). O impacto médio da mudança tecnológica sobre o crescimento da produção foi negativo. Portanto, as maiores contribuições para o crescimento da produção são devidas a máquinas e fertilizantes.

Com relação ao Brasil, os mesmos autores mostram que os valores da contribuição devida ao aumento de cada fator sobre o crescimento da produção, imputado ao conjunto dos fatores, são os seguintes: terra (1%); rebanho (35%); máquinas (28%); fertilizantes (40%); e mão de obra (-4%). O impacto da mudança tecnológica sobre o crescimento da produção agrícola no Brasil também foi negativo. Portanto, no Brasil, as maiores contribuições para o crescimento da produção são devidas a fertilizantes, rebanho e máquinas.

Já Helfand e Levine (2004) analisaram a ineficiência técnica dos estabelecimentos rurais da Região Centro-Oeste do Brasil, com base nos dados do censo agropecuário de 1995-96. Em uma primeira etapa, a eficiência foi

estimada através do modelo de Análise Envoltória de Dados, conhecido como Data Envelopment Analysis (DEA). Nessa análise, o produto considerado foi o valor da produção agrícola, e os insumos foram a área de terra, a mão de obra, os tratores, o rebanho e os fertilizantes comprados.

Na segunda etapa da análise, os autores procuram explicar a ineficiência técnica dos estabelecimentos rurais, através de regressões estatísticas em que a variável explicada é o índice de ineficiência. Na primeira regressão, em que a variável independente é o tamanho do estabelecimento, constata-se que os estabelecimentos com até 50 hectares são mais eficientes.

Helfand e Levine (2004) também examinam o impacto do sistema de posse da terra explorada. Os arrendatários da terra que pagam valor prefixado pelo arrendamento são mais eficientes que os arrendatários que dividem o produto da colheita com o proprietário, os ocupantes da terra ou mesmo os proprietários. A composição do produto também influencia a eficiência do estabelecimento, sendo mais eficientes os que exploram produtos de valor mais elevado, como horticultura, suínos, aves, lavouras permanentes e temporárias. Também são mais eficientes os estabelecimentos com acesso a crédito, eletricidade, assistência técnica e cooperativas. Finalmente, as práticas de mecanização, irrigação, fertilização, conservação do solo, controle de doenças também elevam a eficiência.

Mon-Chi e Jin-Li (2009) analisaram a relação entre indicadores de governança e a eficiência na produção agrícola através de uma fronteira estocástica, com base em dados referentes a 118 países, para os anos de 1996, 1998, 2000 e 2002. A função de produção utilizada foi uma Cobb-Douglas, com a variável dependente sendo o valor agregado da produção agrícola. Foram considerados cinco insumos: mão de obra, terra, rebanho, fertilizantes e tratores. Na função, foram incluídas também as seguintes variáveis de controle: nível de educação do povo; qualidade da terra; nível anual de precipitação pluviométrica e seu respectivo desvio-padrão; temperatura média diária; e duas variáveis binárias relacionadas às características do país quanto ao fato de ter uma costa marítima, ou não, e de ser da zona tropical, ou não.

Os indicadores de governança considerados por Mon-Chi e Jin-Li (2009) são de três dimensões. A primeira refere-se ao respeito dos cidadãos e do governo às instituições que regem as relações econômicas e sociais. A segunda é a capacidade de o governo formular e implementar com eficiência boas políticas. A terceira é relacionada ao processo através do qual os governantes são selecionados, monitorados e substituídos.

Mon-Chi e Jin-Li (2009) consideraram 15 modelos, que variam conforme os indicadores de governança considerados. Em todos os modelos, a



função de produção inclui as mesmas variáveis que são os insumos e as de controle. Entre os 15 modelos, os coeficientes do insumo mão de obra variam de 0,30 a 0,38; os da terra, de 0,08 a 0,12; os do rebanho, de 0,09 a 0,14; os do fertilizante, de 0,15 a 0,21; e os de tratores, de 0,05 a 0,10. Os autores concluem que a mão de obra, seguida pelos fertilizantes, são os fatores mais importantes para um maior valor agregado da produção agrícola. Essa importância da mão de obra pode ser devida ao fato de o estudo incluir muitos países em desenvolvimento, onde a mecanização do setor agrícola ainda está na sua fase inicial.

Contudo, como já citado, os fatores de produção e a tecnologia não são os únicos responsáveis pela geração de maior volume de produção por parte do setor agrícola. Variáveis como o sistema de governança existente no país, o nível educacional do povo, a qualidade da terra, o nível de precipitação e temperatura do ambiente também podem influenciar a eficiência da produção agrícola (Mon-Chi; Jin-Li, 2009).

Os estudos de Chavas, Chambers e Pope (2010) afirmam que, no século XX, o setor agrícola passou por grandes transformações, especialmente nos países desenvolvidos. Estas incluem a emigração da mão de obra, a mecanização, a variação no tamanho dos estabelecimentos rurais e o progresso tecnológico.

Hayami e Ruttan (1971 *apud* Chavas; Chambers; Pope, 2010, p. 368), Binswanger (1974 *apud* Chavas; Chambers; Pope, 2010, p. 368) e Ruttan (2001 *apud* Chavas; Chambers; Pope, 2010, p. 368) declaram que a mecanização agrícola é uma resposta ao aumento dos salários rurais. Essa mecanização teria contribuído para manter o nível da produção agrícola, apesar da redução da mão de obra. Esse efeito teria conduzido a uma redução do número de estabelecimentos rurais e a um aumento no seu tamanho nos Estados Unidos.

Chavas, Chambers e Pope (2010) comentam que o aumento no tamanho dos estabelecimentos rurais levanta a questão da existência, ou não, de rendimentos de escala e de ganhos de eficiência por parte dos grandes estabelecimentos. A evidência empírica indicaria que a curva de custo médio dos estabelecimentos rurais teria a forma de "L". Em pequenos estabelecimentos rurais, a curva de custo médio é declinante, com o aumento da produção, mas, nos estabelecimentos médios e grandes o custo médio manter-se-ia constante. Assim, as economias de escala não seriam um incentivo para os estabelecimentos rurais de tamanhos médio e grande tornarem-se ainda maiores.

Chavas (2008) afirma que os estabelecimentos rurais menores tenderiam a compensar os custos médios de produção mais elevados através da diversificação da produção. Essa diversificação também reduziria o risco.

Assim, apesar de haver rendimentos crescentes de escala, quando o pequeno estabelecimento aumenta a área, não seria possível definir uma dimensão mínima desejável.

Assim, observa-se que as conclusões às quais alguns pesquisadores chegaram são que o crescimento da produção agrícola, nos diferentes países, dar-se-ia pela substituição da mão de obra por máquinas (tecnologia mecânica) e da terra por insumos industriais, como fertilizante e calcário (tecnologia biológica e química) (Chavas; Chambers; Pope, 2010).

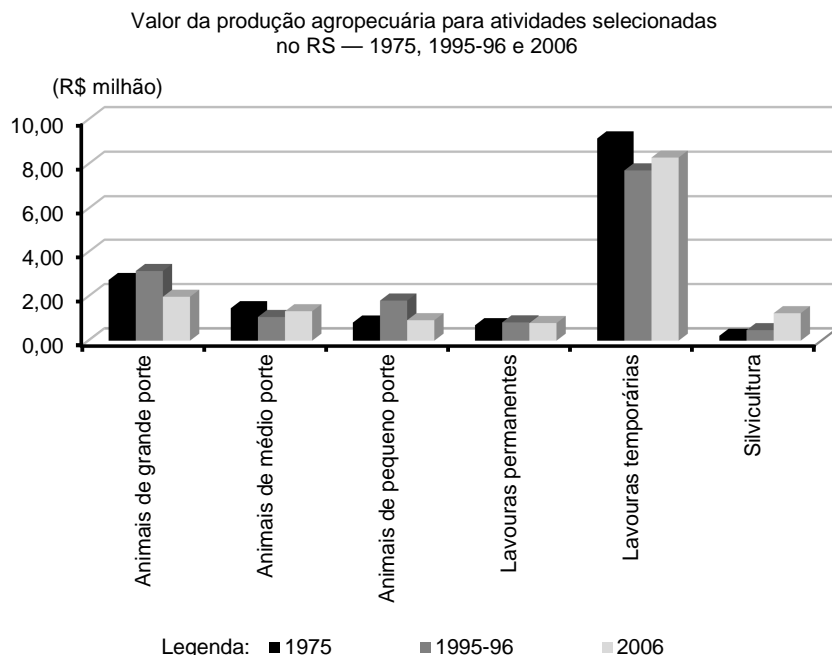
Verifica-se que os fatores de produção geralmente considerados por vários autores para analisar o seu impacto sobre a produção agrícola são terra, mão de obra, rebanho, máquinas (usualmente tratores) e fertilizantes. Portanto, a evolução da produção agrícola de um país, estado ou de uma região ao longo do tempo é o resultado da influência de um grande conjunto de variáveis de ordem tecnológica, econômica e social. Na próxima seção, é apresentado o comportamento de variáveis selecionadas para a agropecuária do RS.

### **3 Comportamento da agropecuária do Rio Grande do Sul**

Esta seção tem por objetivo caracterizar a agropecuária do RS através da análise de variáveis selecionadas a partir dos censos agropecuários de 1975, 1995-96 e 2006. As variáveis selecionadas são: valor da produção, produção total, produtividade, área total explorada, mão de obra, número de tratores, despesas, efetivo de animais de grande, médio e pequeno portes e tamanho dos estabelecimentos rurais.

Inicialmente, quando analisado o valor da produção agropecuária no Rio Grande do Sul, a partir das informações do censo agropecuário, observa-se que as lavouras temporárias e permanentes, juntas, representam cerca de 60% do valor total da produção no Estado, em 2006. A seguir, aparece a produção de carnes (animais de grande, médio e pequeno portes), com cerca de 30% do valor da produção agropecuária gaúcha (Gráfico 1). Conjuntamente, esse grupo de produtos reúne 90% do valor produzido no RS.

Gráfico 1



FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

NOTA: Valor da produção deflacionado a partir de valores de 2007.

Quando analisado o comportamento do valor da produção (Gráfico 1) ao longo do tempo, observa-se que, para os animais de médio e pequeno portes e lavouras permanentes, este manteve-se praticamente estável de 1975 a 2006. Já para os animais de grande porte e lavouras temporárias, existe uma tendência de queda no valor da produção, enquanto, para a silvicultura, existe uma tendência de aumento. Esse comportamento do valor da produção, por sua vez, é resultado da evolução dos preços e da produção agropecuária nos anos analisados.

Para compreender a evolução da produção agropecuária no RS, os Gráficos 2 e 4 apresentam o comportamento da produção de lavouras temporárias e permanentes nos períodos de 1975, 1995-96 e 2006. De maneira geral, destaca-se o aumento na produção de soja, milho e arroz (temporárias) e uvas e maçãs (permanentes).

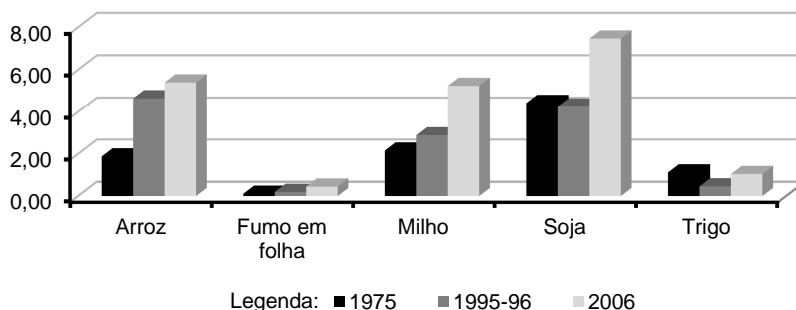
Nos Gráficos 2 e 3, são apresentadas a produção e a produtividade de culturas temporárias selecionadas para os períodos de 1975, 1995-96 e 2006. A partir dessas informações, é possível observar que o aumento da produção de grãos vem acompanhado de um incremento significativo nos rendimentos por hectare.

Ao longo desse período, a produção de arroz, milho e soja passou de 1,9; 2,6; e 4,4 milhões de toneladas em 1975 para 5,4; 5,2; e 7,5 milhões de toneladas em 2006. Já o rendimento por hectare dessas culturas (arroz, milho e soja) teve um aumento de 80%, 204% e 59% entre 1975 e 2006.

Gráfico 2

Produção de arroz, fumo, milho, soja e trigo no RS — 1975, 1995-96 e 2006

(t milhões)

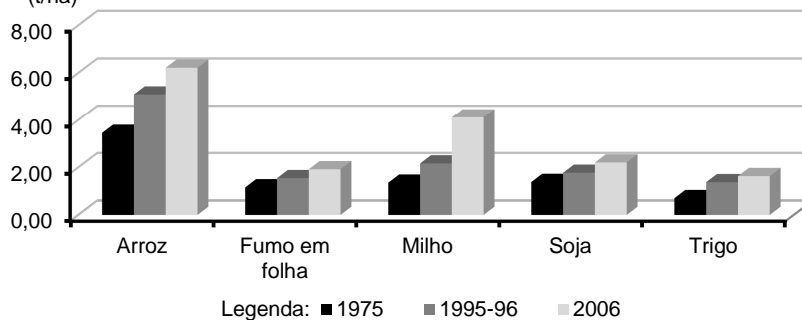


FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

Gráfico 3

Produtividade física de arroz, fumo, milho, soja e trigo no RS — 1975, 1995-96 e 2006

(t/ha)

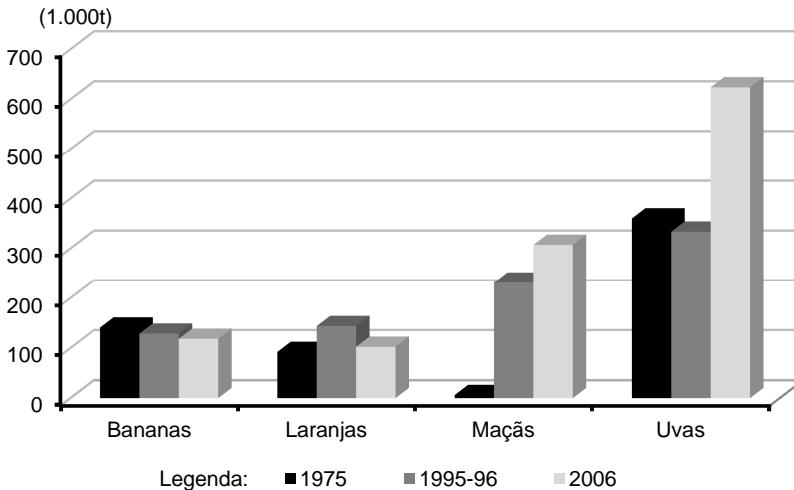


FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

Resumidamente, verifica-se para as culturas temporárias selecionadas (arroz, fumo, milho, soja e trigo) um aumento na produção ao longo desse período. Em grande parte, esse aumento decorre do processo de inovação tecnológica ocorrido no período, que permitiu ganhos de produtividade significativos.

Gráfico 4

Produção de bananas, laranjas, maçãs e uvas no RS — 1975, 1995-96 e 2006



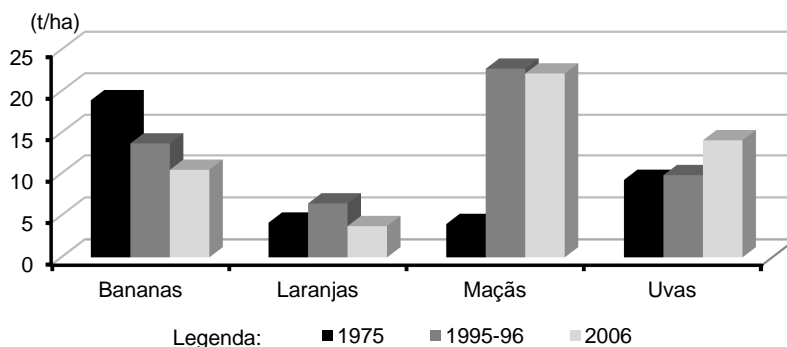
FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

Com relação à produção e à produtividade das culturas permanentes, tem destaque a produção de uvas e maçã. De 1975 a 2006, a produção dessas culturas passou de 360 mil toneladas e 6 mil toneladas para 623,9 mil toneladas e 307,2 mil toneladas respectivamente. Por sua vez, os incrementos em termos de produtividade física, no mesmo período, tiveram um aumento de 457% e 93% respectivamente (Gráficos 4 e 5).

Novamente, o processo de inovação teve um papel primordial no aumento da produtividade das culturas permanentes, principalmente no caso da maçã e da uva. Essa mudança tecnológica e os seus reflexos sobre a produtividade tiveram também reflexos no uso dos fatores de produção disponíveis no RS, conforme pode ser observado nos Gráficos 7 e 8.

Gráfico 5

Produtividade de bananas, laranjas, maçãs e uvas no RS — 1975, 1995-96 e 2006

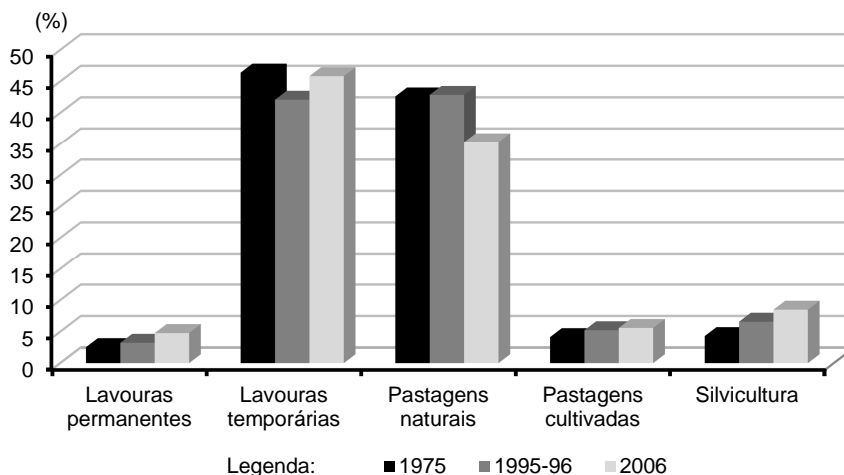


FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

Nesse sentido, a seguir são analisados os diferentes usos da área explorada (Gráfico 6), a mão de obra familiar e empregada, o número de tratores (Gráfico 7), o efetivo de bovinos, equinos e muare, suínos e aves e a área dos estabelecimentos (Figura 8).

Gráfico 6

Área de atividades selecionadas em relação à área total explorada no RS — 1975, 1995-96 e 2006



FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

A distribuição da área de atividades selecionadas tem como destaque as lavouras temporárias e as pastagens naturais. Estas, juntas, em 2006, representavam cerca de 80% da área total explorada no Estado. De 1975 a 2006, observa-se que a área das lavouras temporárias permaneceu praticamente constante, ao longo do período, passando de 46,4% em 1975 a 45,8% da área total explorada em 2006, enquanto a área de pastagens naturais teve uma redução de 42,6% para 35,3% da área total explorada no mesmo período.

Já a partir do Gráfico 7, é possível analisar os dados da mão de obra<sup>2</sup>, familiar e empregada, do número de tratores e das despesas. Para a mão de obra familiar, constata-se que houve uma redução significativa de 1975 a 2006, passando de 143,8 EH/1.000ha a 108,8 EH/1.000ha. Comportamento oposto, embora menos intenso, ocorre com a mão de obra empregada, que teve um crescimento de 11,32 EH/1.000ha em 1975 a 16,13 EH/1.000ha em 2006. Em termos totais (empregada e familiar), houve uma redução do uso da mão de obra na agropecuária gaúcha, ao longo do período analisado.

Outros fatores de produção relevantes, como o número de tratores e despesas realizadas, são também apresentados no Gráfico 7. O número de tratores equivalentes (por 1.000ha) teve um aumento de 5,8 para 20,3 de 1975 a 2006. Por outro lado, no mesmo período, houve uma redução das despesas médias de R\$ 71,9 milhões para R\$ 43,34 milhões.

De forma geral, essa mudança no uso dos fatores de produção revela um ajustamento da agropecuária gaúcha ao longo do período, com um menor uso de mão de obra total, um maior número de tratores e uma redução nas despesas realizadas na atividade agropecuária do Estado.

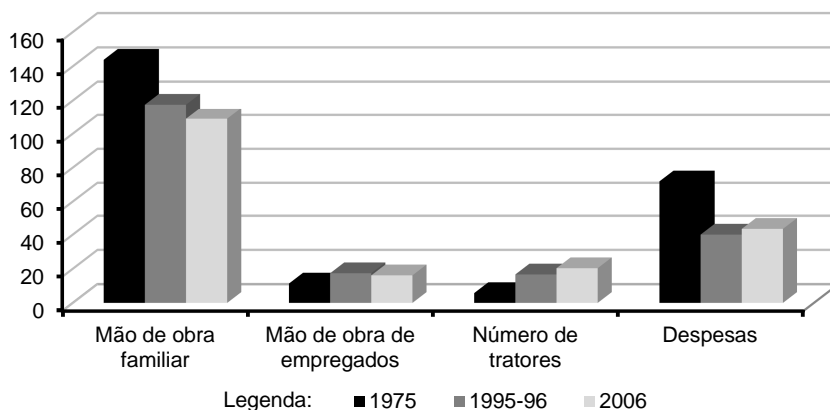
Por fim, o Gráfico 8 apresenta a produção de bovinos, equinos e muares (grandes animais), que tiveram um incremento, em termos de efetivo, de 1975 a 2006, passando de 531,9 para 608,2 animais por 1.000 hectares. Já os suínos, caprinos e aves (médios e pequenos animais) tiveram um maior incremento no período, passando de 203,1 a 424,8 animais por 1.000 hectares. A área média do estabelecimento, por sua vez, manteve-se praticamente estável, passando de 60,2ha para 58ha em 2006.

---

<sup>2</sup> Para somar o pessoal ocupado das diversas categorias, procede-se à uniformização das mesmas, transformando o número de pessoas em número de equivalente-homem, seguindo a metodologia proposta por Guerreiro (1996). Segundo esse autor, 1 EH é igual a 300 dias de trabalho de um adulto, sendo 1 mulher ou homem = 1 EH, e 1 criança = 0,5 EH. Essa fórmula foi adotada para todos os anos censitários utilizados, com as devidas compatibilizações.

Gráfico 7

Mão de obra familiar e empregada, número de tratores equivalente e despesas médias no RS — 1975, 1995-96 e 2006

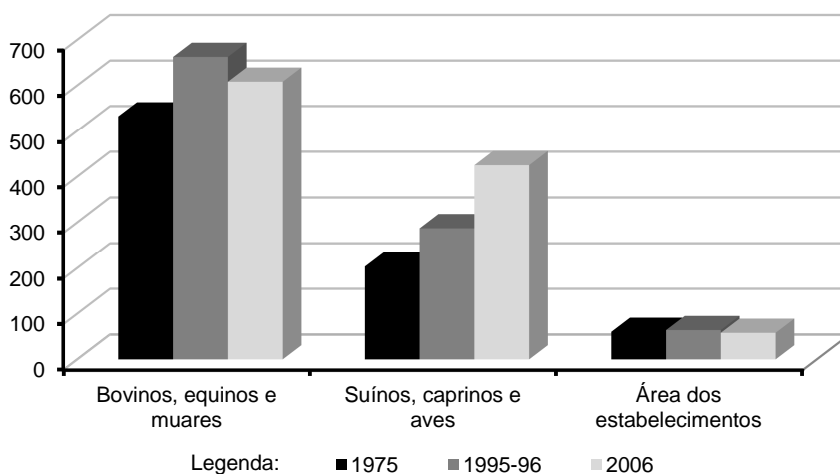


FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

NOTA: Despesas deflacionadas a valores de 2007, em R\$ 1.000.000; mão de obra familiar e empregada, em EH/1.000ha; e número de tratores, por 1.000ha.

Gráfico 8

Efetivo de bovinos, equinos, muares, suínos, caprinos e aves e tamanho médio dos estabelecimentos rurais no RS — 1975, 1995-96 e 2006



FONTE: IBGE (1979, 1998, 2010).

NOTA: O efetivo de bovinos, equinos, muares, caprinos e aves é calculado em 1.000ha; o tamanho médio dos estabelecimentos rurais, em hectares.



Sucintamente observa-se que o comportamento da agropecuária no RS, no período de estudo, teve incrementos na produção para as principais culturas temporárias e permanentes. Além disso, é possível observar que houve um aumento no efetivo de animais de grande, médio e pequeno portes por área explorada, no mesmo período. Esse aumento da produção está associado a uma maior produtividade por área explorada e a um rearranjo do uso dos fatores de produção no RS.

Na próxima seção, é apresentada a metodologia, detalhando como é estimada a função de produção através de uma abordagem em dados, em painel.

## 4 Metodologia

Para atingir o objetivo deste trabalho, foi utilizado o método de dados em painel, que permite o uso das informações tanto em termos temporais quanto da individualidade dos entes, o que o torna mais apto para controlar efeitos de variáveis mal especificadas ou não observadas. Essa análise de painel reduz diversos problemas centrais em econometria, como certos efeitos causados por variáveis omitidas (ou mal especificadas) que são correlacionadas com variáveis explanatórias.

Para estimar uma função de produção da atividade agropecuária no Rio Grande do Sul, é realizada uma análise empírica dos principais determinantes do valor da produção agrícola nos municípios, utilizando dados dos censos agropecuários de 1975, 1995-96 e 2006. No Quadro 1, são apresentadas as variáveis utilizadas para estimar a função de produção, com uma breve descrição e as respectivas fontes bibliográficas.

## Quadro 1

## Descrição e fonte das variáveis utilizadas no modelo econométrico

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS
$Y_{it}$	Valor da produção agropecuária (excluído o valor da extração vegetal) para i regiões do RS no período t (R\$ 1.000).
$MO_{it}$	Mão de obra (1) no setor primário para i regiões do RS, no período t (número de pessoas em equivalente-homem).
$TR_{it}$	Número de tratores para i regiões do RS no período t.
$DP_{it}$	Despesas variáveis (2) para i regiões do RS, no período t (R\$ 1.000).
$AL_{it}$	Área de lavoura (1.000 hectares) para i regiões do RS no período t.
$AP_{it}$	Área de pastagem (1.000 hectares) para i regiões do RS no período t.
$Rb_{it}$	Rebanho animal (3) (número de animais) para i regiões do RS no período t.

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE, 1979; 1998; 2010.

(1) O censo apresenta as categorias de pessoal ocupado distribuído da seguinte forma: responsável e membros não remunerados da família; empregados permanentes; empregados temporários; parceiros; e outra condição. Em cada categoria, é informado o número de homens e mulheres e o número de pessoas de 14 anos e mais e menores de 14 anos. (2) Despesas variáveis são adubos e corretivos, sementes e mudas, defensivos agrícolas, medicamentos para animais, rações e sal para animais, combustíveis, energia elétrica, sacarias e embalagens, juros e despesas bancárias e outras despesas. (3) O rebanho animal é o conjunto dos animais das diferentes espécies expresso em termos de número de cavalo-equivalente. Vollrath (2007) apresenta ponderações para a comparabilidade entre as várias espécies animais. Assim, pode-se somar o número de animais de diferentes espécies, obtendo um total expresso em número de animais equivalentes a qualquer espécie. As ponderações são: 1 cavalo = 1 mula = 1 búfalo = 1,25 bovinos = 1,25 jumentos = 0,9 camelos = 5 porcos = 10 ovelhas = 10 cabras = 100 galinhas = 100 patos = 100 gansos = 100 perus.

O modelo econométrico apresentado a seguir constituirá a base deste estudo. Nesse modelo, todas as variáveis são transformadas em logaritmo natural, e os valores da produção e das despesas são deflacionados a valores de 2007:

$$\ln Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 \ln MO_{it} + \beta_3 \ln TR_{it} + \beta_4 \ln DP_{it} + \beta_5 \ln AL_{it} + \beta_6 \ln AP_{it} + \beta_7 \ln Rb_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

O principal objetivo dessa regressão é identificar a relação entre o valor do produto da agropecuária com os principais fatores de produção associados a essa atividade (mão de obra, tratores, despesas variáveis, área de lavoura e de pastagem e rebanho), a fim de verificar qual a relação entre os fatores de produção e a produção agropecuária para os anos censitários de 1975, 1995-96 e 2006.

Devido ao grande número de emancipações municipais ocorridas no RS, desde 1975 até 2000, houve necessidade de agregar municípios, a fim de que as regiões se tornassem geograficamente homogêneas para 1975, 1995-96 e 2006 (cada região refere-se à mesma área geográfica). Considerando essas agregações, o Estado ficou dividido em 156 regiões para cada período analisado. Assim, os dados censitários referentes aos

municípios são agregados ao nível dessas regiões (considerando como referência as regiões existentes em 1975), o que permite a análise comparativa entre os anos de 1975, 1995-96 e 2006.

No presente estudo, a análise estatística foi realizada considerando o conjunto de dados em painel (Arellano, 2003; Baltagi, 2009; Wooldridge, 2002). Para isso, utilizam-se dois modelos estáticos para a análise: de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Nos modelos, assume-se que as variáveis explicativas são independentes do resíduo ( $\mu$ ) e que o tratamento dado ao resíduo é essencial para definir qual modelo de estimação é o mais apropriado, se de efeitos fixos ou aleatórios. Para cada um desses modelos, são estimados coeficientes com efeitos comuns (modelos 1 e 2) e com efeitos específicos para cada período (modelos 3 e 4). Para calcular os efeitos específicos para cada coeficiente, são utilizadas *dummies* para os períodos de 1975, 1995-96 e 2006.

O teste de Hausmann permite testar qual o modelo que possui os estimadores consistentes e eficientes, conforme a equação a seguir (Asteriou; Hall, 2007):

$$H = (\beta^{fe} - \beta^{re})' [Var(\beta^{fe}) - Var(\beta^{re})]^{-1} (\beta^{fe} - \beta^{re}) \sim \chi^2(k)$$

sendo  $\beta^{fe}$  e  $\beta^{re}$  a matriz de coeficientes da regressão de efeitos fixos e aleatórios respectivamente. Já  $k$  é o número de variáveis explicativas.

Para testar o problema de heteroscedasticidade, utiliza-se do teste de White. Neste, testa-se a hipótese nula de homoscedasticidade contra a heteroscedasticidade, incluindo o teste sobre os resíduos estimados como *Within*. Para a correção do problema de heteroscedasticidade, é utilizado o procedimento de White (Maddala; Kim, 1998).

## 4.1 Retornos constantes e variáveis de escala

O modelo estimado no presente estudo (equação 1) é uma função Cobb-Douglas, a qual permite testar algumas restrições na função de produção. Apesar dessa função poder ser expressa em diferentes formas funcionais, a Cobb-Douglas é mais comumente utilizada em função da sua simplicidade e flexibilidade e do respaldo empírico dado à ampla utilização dessa forma funcional (Olunjenyo, 2008). A exemplo disso, a função pode ser testada, se existem retornos constantes ou variáveis de escala. Considerando a hipótese nula:  $\beta_2 + \beta_3 + \beta_4 + \beta_5 + \beta_6 + \beta_7 = 1$ , no caso de não rejeição, revela a existência de retornos constantes, enquanto a rejeição da hipótese nula mostra a existência de retornos variáveis de escala. Para avaliar se essa hipótese é, ou não, válida, utiliza-se do teste de Wald disponível no *software* econométrico E-views. O teste de Wald considera que  $F^*$

tem distribuição F; o teste é feito comparando o valor obtido para essa estatística com o valor crítico da distribuição.<sup>3</sup>

## 5 Resultados

Na análise em painel, apresentada na Tabela 1, consideram-se quatro modelos: o primeiro e o terceiro consideram os efeitos fixos; contudo para o modelo 3, estimam-se os coeficientes específicos para cada período considerado ( $t = 1, 2$  e  $3$ ). No segundo e no quarto modelo, consideram-se apenas os efeitos aleatórios, porém, no quarto, são estimados os coeficientes específicos para cada período, a exemplo do modelo 3.

Para definir quais os modelos mais apropriados, são realizados os testes para identificação dos efeitos fixos ou aleatórios. Os resultados obtidos a partir do teste de Hausmann sugerem a escolha dos modelos com efeitos fixos, modelos 1 e 3. Na Tabela 1, têm-se os resultados para os modelos fixos e aleatórios, corrigidos para o problema de heteroscedasticidade.

Os resultados para as funções de produção apresentam as regressões estimadas, utilizando-se os desvios-padrão baseados na matriz de variância-covariância de White. Para o modelo 1 (efeitos fixos), apresentado na Tabela 1, todas as variáveis são significativas ao nível de 5% e apresentam uma relação positiva com o valor da produção ( $\ln Y_{it}$ ), à exceção da variável área de pastagem natural ( $\ln AP_{it}$ ) que possui uma relação negativa com o valor da produção.

As variáveis que se mostraram mais relevantes para as regiões do Rio Grande do Sul são rebanho animal ( $\ln Rb_{it}$ ) e despesas variáveis ( $\ln Dp_{it}$ ), pois apresentam um maior impacto sobre o valor da produção ( $\ln Y_{it}$ ). O tamanho do rebanho é resultado do maior número de animais (aves, suínos e bovinos) no Estado, enquanto as despesas estão associadas ao uso mais intensivo dos recursos naturais e ao ambiente econômico de cada período analisado (abertura de mercados, taxa de juros e crédito agrícola e adoção de novas tecnologias).

---

<sup>3</sup> Para a aplicação do teste de Wald, é utilizada a estatística:  $F^* = \{(er'er - e'e)/q\} / \{(e'e)/(n-k)\}$ , sendo  $F^* \sim F(q, n-k)$ . Onde  $er$  é o vetor de resíduos do modelo com restrição,  $e$  o vetor de resíduos do modelo sem restrição e  $k$  o número de variáveis explanatórias.

Tabela 1

Função de produção, relação entre o valor da produção ( $\ln Y_{it}$ ) e os fatores de produção da agropecuária para as regiões do RS — 1975, 1995-96 e 2006

VARIÁVEIS	MODELO 1 (EFEITOS FIXOS)	MODELO 2 (EFEITOS ALEATÓRIOS)	MODELO 3 (EFEITOS FIXOS)	MODELO 4 (EFEITOS ALEATÓRIOS)
constante	(1) 2,17	(1) 1,28	(1) 1,99	(1) 1,71
$\ln Mo_{it}$	(1) 0,16	(1) 0,28	-	-
$\ln Tr_{it}$	(1) 0,15	-0,03	-	-
$\ln Dp_{it}$	(1) 0,38	(1) 0,62	-	-
$\ln Al_{it}$	(1) 0,12	0,02	-	-
$\ln AP_{it}$	(1)-0,24	-0,03	-	-
$\ln Rb_{it}$	(1) 0,39	(1) 0,14	-	-
$\ln Mo_{i1}$	-	-	0,08	(1) 0,12
$\ln Mo_{i2}$	-	-	(2) 0,15	(1) 0,23
$\ln Mo_{i3}$	-	-	0,12	(1) 0,23
$\ln Tr_{i1}$	-	-	(1) 0,18	(1) 0,09
$\ln Tr_{i2}$	-	-	(1) 0,24	(1) 0,07
$\ln Tr_{i3}$	-	-	(1) 0,45	(1) 0,19
$\ln Dp_{i1}$	-	-	(1) 0,35	(1) 0,46
$\ln Dp_{i2}$	-	-	(1) 0,39	(1) 0,54
$\ln Dp_{i3}$	-	-	(1) 0,20	(1) 0,57
$\ln Al_{i1}$	-	-	(1) 0,18	(1) 0,09
$\ln Al_{i2}$	-	-	0,05	(1) 0,03
$\ln Al_{i3}$	-	-	(1) 0,14	(1) -0,03
$\ln AP_{i1}$	-	-	- 0,14	(1) -0,19
$\ln AP_{i2}$	-	-	- 0,015	(3) 0,03
$\ln AP_{i3}$	-	-	(2) -0,11	(1) -0,08
$\ln Rb_{i1}$	-	-	(1) 0,36	(1) 0,43
$\ln Rb_{i2}$	-	-	(2) 0,21	(1) 0,10
$\ln Rb_{i3}$	-	-	(1) 0,25	(1) 0,14
R <sup>2</sup>	0,979	0,947	0,981	0,955
R <sup>2</sup> ajustado	0,967	0,946	0,969	0,954
Estatística F	85,03	1350,52	84,57	531,15

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE, 1979; 1998; 2010.

(1) Dados significativos a 1%. (2) Dados significativos a 10%. (3) Dados significativos a 5%.

Esses resultados são muito parecidos com os obtidos por Mon-Chi e Jin-Li (2009) apresentados anteriormente. De forma geral, os trabalhos selecionados apresentaram como principais variáveis de uma função de produção os seguintes fatores: área plantada (terra), tratores, despesas com fertilizantes e mão de obra. Embora para Mon-Chi e Jin-Li a relação entre produção agrícola e mão de obra tenha sido negativa ou inversamente proporcional, em relação ao setor agropecuário do RS esse efeito é positivo.

Os resultados apresentados na Tabela 1 mostram que aumentos de 1% no tamanho do rebanho ( $\ln Rb_{it}$ ) e nas despesas ( $\ln Dp_{it}$ ) determinam um incremento médio de, respectivamente, 0,39% e 0,38% no valor da produção ( $\ln Y_{it}$ ). No caso dos animais, a sua participação no valor total da produção agropecuária reduziu-se de 28,2% do total em 1975 para 24,5% do valor total em 2006 (IBGE, 1979, 1998, 2010).

Já as variáveis como mão de obra ( $\ln Mo_{it}$ ), número de tratores ( $\ln Tr_{it}$ ) e área de lavoura ( $\ln Al_{it}$ ) possuem um impacto intermediário e positivo sobre o valor da produção ( $\ln Y_{it}$ ). Um aumento de 1% na mão de obra, no número de tratores e na área de lavoura determina um incremento de 0,16%, 0,15% e 0,12% respectivamente. Por outro lado, a área de pastagens naturais ( $\ln AP_{it}$ ) possui um efeito intermediário e negativo sobre o valor da produção. Isso se deve ao fato de a agropecuária ter se tornado mais intensiva em área de lavoura e mão de obra, incrementando a participação das lavouras na área total e reduzindo a área das pastagens naturais ao longo do período analisado.

O grupo de variáveis constituído por mão de obra, tratores e área de lavoura está associado à produção de culturas permanentes e temporárias e à produção de animais de médio e pequeno portes, o que tem como resultado um maior valor de produção associado a um uso mais intensivo dos recursos naturais, através da aplicação de técnicas mais modernas e de novas tecnologias.

Já a área de pastagens naturais está associada à produção de carne bovina no Estado. Dessa forma, enquanto as mudanças nas variáveis como mão de obra, número de tratores e área de lavoura estão associadas a uma agricultura gaúcha mais produtiva e rentável por unidade de área, a área de pastagens naturais está associada à produção de carne bovina, a um menor uso de mão de obra, de tratores e de outros insumos agrícolas.

Quando são desagregados os efeitos das variáveis por período analisado, os resultados apresentam uma mudança das relações entre as variáveis ao longo do tempo. A exemplo disso, as variáveis número de animais ( $\ln Rb_{it}$ ) e despesas ( $\ln Dp_{it}$ ) têm os seus coeficientes reduzidos ao longo do tempo. No caso do número de animais, o coeficiente passa de 0,36 em 1975 para 0,25 em 2006, enquanto os coeficientes associados às despesas passam de 0,35 em 1975 para 0,20 em 2006. Em outras palavras, o efeito do aumento do número de animais e das despesas sobre o valor da produção reduziu-se ao longo do período analisado. De 1975 a 2006, tornou-se necessário um maior número de animais e maiores despesas para que ocorresse a mesma variação percentual no valor da produção.

Os coeficientes associados às variáveis mão de obra ( $\ln Mo_{it}$ ), área de lavoura ( $\ln Al_{it}$ ) e área de pastagem ( $\ln AP_{it}$ ) não são significativos em alguns

dos períodos considerados. A exemplo disso, a mão de obra possui uma relação positiva e significativa com o valor da produção apenas no período 2 (1995-96). A área de lavoura possui uma relação positiva e significativa apenas no primeiro e terceiro períodos. Já a área de pastagem permanece com uma relação negativa nos três períodos, embora somente no terceiro período (2006) a relação seja significativa.

Já o número de tratores ( $lnTr_{it}$ ) aumenta o impacto sobre o valor da produção, ao longo do tempo. Enquanto, em 1975, o aumento de 1% no número de tratores incrementa o valor da produção em 0,18%, no ano de 2006, o aumento de 1% no número de tratores aumenta o valor da produção em 0,45%, no mesmo período.

Esse resultado pode também ser observado no estudo de Alves, Contini e Hainzelin (2005), em que o aumento do custo de oportunidade do trabalho a partir dos anos 70, na agricultura brasileira, estimulou a intensificação da atividade, a partir da mecanização. As conclusões obtidas por esses autores complementam os resultados obtidos no presente trabalho, que identificam uma menor importância da mão de obra e uma crescente participação da mecanização na agricultura do RS.

Essa transformação observada a partir dos dados do censo agropecuário segue na mesma direção das mudanças econômicas verificadas no período, como, por exemplo, a adoção de novas tecnologias, a menor intervenção do governo na agricultura e a desregulamentação do setor de adubos e defensivos agrícolas, a partir da década de 90 do século passado. Essa mudança no perfil da economia brasileira promoveu maior concorrência, organização gerencial e as buscas da redução de custos e de novas tecnologias, mais produtivas, o que, por sua vez, modificou os coeficientes da função de produção ao longo do tempo.

Segundo Alves (2001), o crescimento da produção agrícola a partir da década de 70 ocorreu em função da expansão da área cultivada e do aumento dos rendimentos na atividade agrícola (tecnologia).

Em termos gerais, os resultados apontam uma maior intensificação das atividades agrícolas, como forma de aumentar a produtividade e a rentabilidade da atividade. Como parte desse processo de intensificação da atividade agropecuária, observa-se o crescimento e o maior impacto do número de tratores sobre a produção ao longo do tempo; da mesma forma, é possível verificar o menor impacto do número de animais e da área de pastagem sobre o valor da produção.

Assim, parece que o setor agropecuário do RS se direciona para um processo de produção mais intensivo em capital de 1975 para 2006. Conforme comentado anteriormente, o número de tratores equivalentes por 1.000ha passou de 5,8 em 1975 para 20,3 em 2006. Já a mão de obra (fa-

miliar e empregada) em 1975 era de 154,1 EH/ha e, em 2006, era de 124,9 EH/ha (IBGE, 1979, 1998, 2010).

Esse resultado está de acordo com as conclusões de Ruttan (2002), o qual destaca que a inovação tecnológica na agricultura facilita a substituição dos recursos escassos pelos abundantes e baratos.

Um aspecto importante a ser analisado na função de produção é examinar os retornos de escala para os modelos considerados. Nesse sentido, na Tabela 2, são apresentadas as elasticidades do produto para os modelos 1 e 3 (efeitos fixos).

Tabela 2

Elasticidade do produto na agropecuária do RS — 1975, 1995-96 e 2006

VARIÁVEIS	ELASTICIDADES			
	Modelo 1	Modelo 3		
		Período 1	Período 2	Período 3
Mão de obra .....	0,16	0,00	0,15	0,00
Tratores .....	0,15	0,18	0,24	0,45
Despesas .....	0,38	0,35	0,39	0,20
Área de lavoura .....	0,12	0,18	0,00	0,14
Área de pastagem .....	0,24	0,00	0,00	-0,11
Rebanho animal .....	0,39	0,36	0,21	0,25
<b>Total</b> .....	<b>0,96</b>	<b>1,07</b>	<b>0,99</b>	<b>0,93</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE, 1979; 1998; 2010.

Os resultados apresentados para os modelos 1 e 3 foram avaliados a partir do teste de Wald, para verificar se os retornos são constantes ou variáveis. Como resultado do teste, constata-se que existem rendimentos de escala constantes para ambos os modelos e para os períodos considerados, a um nível de significância de 1%.

Esse resultado foi também encontrado por Stülp, Marquetti e Fochezatto (2002) para o RS, que encontraram a soma dos coeficientes igual a 1, ou seja, que a função de produção é linearmente homogênea. Isso significa que, aumentando ou diminuindo os fatores de produção em uma mesma proporção, o produto aumenta ou diminui na mesma proporção. Embora tenha ocorrido uma mudança tecnológica no período, os retornos de escala permaneceram constantes, reflexo de uma escala de produção que não mudou ao longo do tempo. Como exemplo, a área média do estabelecimento manteve-se praticamente estável, passando de 60,2ha em 1975 para 58ha em 2006.

A Tabela 2 mostra, de forma resumida, a mudança na importância dos tratores, das despesas e do rebanho na produção agropecuária de 1975 a



2006. A elasticidade associada à mecanização amplia-se de 0,18 para 0,45, enquanto a de despesas baixou de 0,35 para 0,20, e a do rebanho animal, de 0,36 para 0,25. Isso mostra que a importância do rebanho e das despesas diminuiu, enquanto a mecanização passou a ter uma maior relevância em 2006.

Por fim, na próxima seção, são apresentados os principais resultados e as contribuições do estudo, no sentido de melhor compreender a agricultura gaúcha com base nos dados censitários de 1975, 1995-96 e 2006.

## 6 Conclusões

Para os anos analisados, o estudo mostra que a produção das principais culturas temporárias e permanentes teve aumentos importantes no RS. Na produção animal do Estado, também se observou um aumento no número de animais (grande, médio e pequeno portes) por área explorada. Em termos gerais, constata-se que o aumento na produção agrícola e no número de animais por área explorada está associado ao processo de modernização da agricultura e ao uso mais intensivo dos recursos disponíveis no RS.

Com respeito aos resultados obtidos a partir da estimativa da função de produção, observa-se que as variáveis com maiores impactos sobre a produção foram número de animais, despesas e número de tratores. Os coeficientes associados ao número de animais e às despesas têm uma redução ao longo dos anos censitários analisados, enquanto o coeficiente associado ao número de tratores teve um aumento. Isso significa que, para o mesmo incremento no valor da produção, são necessárias uma maior variação em termos de número de animais e de despesas e uma menor em número de tratores.

Os resultados sinalizam que, na medida em que a agropecuária se tornou mais intensiva e empresarial, houve a necessidade de reorganizar a atividade econômica no setor, a fim de aumentar a competitividade, o que, por sua vez, redefiniu a relação entre os fatores de produção utilizados e o valor da produção agropecuária ao longo dos anos analisados.

Apesar do maior impacto do número de tratores sobre a produção agropecuária, o estudo mostrou que os rendimentos de escala são constantes, ou seja, incrementos iguais nos fatores de produção determinam aumentos, na mesma proporção do valor da produção, em todos os períodos considerados.

O desenvolvimento tecnológico ocorrido nos últimos anos direcionou a agropecuária gaúcha para uma intensificação do uso do capital (principal-

mente tratores) em substituição à mão de obra. Assim, parece que esse setor no Estado segue a mesma tendência observada nos países desenvolvidos. Isso foi possível, em parte, pelo desenvolvimento de novas tecnologias de produção, especialmente no setor de grãos (milho, trigo, arroz e soja), cuja produtividade aumentou ao longo dos anos analisados. Portanto, uma maior utilização desses fatores de produção sinaliza que, cada vez mais, o uso de tecnologias poupadoras de terra é desejável para se contrapor à escassez de recursos naturais no RS.

Os resultados do trabalho reforçam a necessidade de políticas agrícolas que estimulem o uso mais intensivo da terra. Nesse sentido, políticas públicas que priorizem o processo inovativo e a transferência tecnológica devem fortalecer o incremento da produtividade e o aumento da produção agropecuária no RS.

Além de estimar a função de produção como realizado no presente estudo, sugere-se, para futuras pesquisas, estimar a fronteira de produção para os municípios do RS, a fim de calcular os diferentes níveis de eficiência técnica. O mapeamento dos municípios eficientes e ineficientes tornaria possível avaliar como melhor alocar os fatores de produção existentes, a fim de incrementar os níveis de produtividade em cada região.

## Referências

ALVES, E. Quem ganhou e quem perdeu com a modernização da agricultura brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 39, n. 3, p. 9-39, jul./set. 2001.

ALVES, E; CONTINI, E; HAINZELIN, E. Transformações da agricultura brasileira e pesquisa agropecuária. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 37-51, jan./abr. 2005.

ARELLANO, M. **Panel data econometrics**. London: Oxford University, 2003.

ASTERIOU, D; HALL, S. H. **Applied econometrics: a modern approach**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. New York: John Wiley & Sons, 2009.

CHAVAS, J. P. On the economics of agricultural production. **The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, Canberra, v. 52, n. 4, p. 365-380, 2008.

CHAVAS, J. P.; CHAMBERS, R. G.; POPE, R. D. Production economics and farm management: a century of contributions. **American Journal of Agricultural Economics**, Saint Paul, v. 92, n. 2, p. 356-375, 2010.

FULGINITI, L. E.; PERRIN, R. K. Agricultural productivity in developing countries. **Agricultural Economics**, Amsterdam, v. 19, n. 1/2, p. 45-51, 1998.

GUERREIRO, E. Produtividade do trabalho e da terra na agropecuária paranaense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.34, n.1, não paginado, 1996. 1 CD Rom

HELFAND, S. M.; LEVINE, E. S. Farm size and the determinants of productive efficiency in the Brazilian Center West. **Agricultural Economics**, Milwaukee, v. 31, n. 2-3, p. 241-249, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário de 1975**: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: IBGE, 1979. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 1995-1996**: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. n. 22.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário de 2006**: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

MADDALA, S; KIM, I. **Unit roots, cointegration and structural change**. London: Cambridge University, 1998.

MON-CHI, L.; JIN-LI, H. Governance and agricultural production efficiency: a cross-country aggregate frontier analysis. **Journal of Agricultural Economics**, Reading, v. 60, n. 1, p. 40-61, 2009.

OLUJENYO, F. O. The determinants of agricultural production and profitability in Akoko Land, Ondo-State, Nigeria. **Journal of Social Sciences**, Haryana, v. 4, n. 1, p. 37-41, 2008.

RUTTAN, V. W. Productivity growth in world agriculture: sources and constraints. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 16, n. 4, p. 161-184, 2002.

STÜLP, V. J; MARQUETTI, A. A; FOCHEZATTO, A. Produtividade da mão de obra na agropecuária do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., 2002, Porto Alegre. [Anais eletrônicos...]. 2002. Disponível em:

<[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/eeg/index\\_1eeg.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/eeg/index_1eeg.php)>. Acesso em: 28 jul. 2010.

VOLLRATH, D. Land distribution and international agricultural productivity. **American Journal of Agricultural Economics**, Saint Paul, v. 89, n. 1, p. 202-216, 2007.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT, 2002.



# Cadeia produtiva apícola do Paraná: características produtivas e relações transacionais\*

Silvio Antônio Ferraz Cário\*\*

Laércio Barbosa Pereira\*\*\*

José Paulo de Souza\*\*\*\*

Cleiclele Albuquerque Augusto\*\*\*\*\*

Flávio José Simioni\*\*\*\*\*

*Doutor em Ciências Econômicas pela  
Universidade Estadual de Campinas  
Doutor em Economia pela Universidade  
Federal de Pernambuco  
Doutor em Engenharia de Produção  
pela Universidade Federal de Santa  
Catarina  
Doutora em Administração pelo  
Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal  
de Santa Catarina  
Doutor em Engenharia Florestal na área  
de Concentração em Economia e  
Política Florestal pela Universidade  
Federal do Paraná*

## Resumo

O artigo analisa as principais características produtivas e transacionais da cadeia produtiva apícola do Estado do Paraná. A partir do escopo teórico da Economia dos Custos de Transação, realizou-se uma pesquisa indutiva do tipo descritiva, a partir de 84 entrevistas com representantes dos diferentes segmentos da cadeia produtiva. Os resultados apontam melhorias na estrutura produtiva dos segmentos de fornecedores, produtores e processadores. Registra-se o melhoramento do processo produtivo, com introdução de inovações técnicas e aquisição de equipamentos modernos, além de melhorias

---

\* Artigo recebido em nov. 2012 e aceito para publicação em abr. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

\*\* *E-mail:* fecario@yahoo.com.br

\*\*\* *E-mail:* laercio\_bp@yahoo.com.br

\*\*\*\* *E-mail:* jpsouza@uem.br

\*\*\*\*\* *E-mail:* cleiclelealbuquerque@yahoo.com.br

\*\*\*\*\* *E-mail:* fjsimioni@hotmail.com

no processamento e na diversificação de produtos. Entretanto verificam-se problemas que restringem o seu melhor desempenho, como a falta de conhecimento, o manejo incorreto, a falsificação de produto, o oportunismo nas transações e a baixa especialização dos produtores.

## **Palavras-chave**

**Mel; governança; custos de transação; competitividade.**

## ***Abstract***

*This paper analyzes the main productive and transactional characteristics of the apiculture supply chain in the State of Paraná. Based on the theoretical scope of Transaction Cost Economics, an inductive research of descriptive type, considering 84 interviews with representatives of the different segments of the production chain, was carried out. The results show improvements in the productive structure of the segments of suppliers, producers and processors and in the production process, with the introduction of new techniques and the acquisition of modern equipment, as well as improvements in product processing and diversification. However, there are problems that restrict the best performance of this process, such as the lack of knowledge, incorrect handling, product counterfeiting, opportunism in transactions and producers' low specialization.*

## ***Keywords***

***Honey; governance; transaction costs; competitiveness.***

**Classificação JEL: L14, Q13.**

## **1 Introdução**

No Brasil, a cadeia produtiva do mel tem apresentado significativa evolução nos seus indicadores de desempenho. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Produção..., 2010), foram produzidas 38.000 toneladas de mel em 2010. Segundo a Confederação Brasileira de

Apicultura (CBA, 2010), o Brasil é o quinto maior exportador mundial do produto, sendo que, nos últimos 10 anos (2000-10), a produção apícola triplicou. Segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae, 2014), o Paraná participa com 16% da produção de mel nacional, sendo superado apenas pelo Rio Grande do Sul, que alcança o montante de 20%.

A estrutura de produção de mel no Estado do Paraná encontra-se dispersa em um grande número de produtores, cuja atividade, embora seja representativa para diversificação, tem baixa representação na formação da renda total das propriedades. Conforme relatório da Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento (Seab) (Silva, [20--]), existiam 20.000 estabelecimentos agropecuários que produziam mel no Paraná, em 2008, os quais geraram uma produção de 5.280.795kg, o que define uma média de cerca de 264 kg/ano. Essa configuração pode indicar deficiências na estrutura de governança da cadeia produtiva, com incipientes relações contratuais, dado que o volume transacionado e a representatividade da atividade na geração de renda na propriedade podem não justificar relações recorrentes e de longo prazo.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Ethos (2004) sobre a cadeia do mel paranaense, a falta de organização dos produtores e a carência de normas e regras claras em procedimentos competitivos configuravam o problema de coordenação da cadeia, o qual ainda parece se apresentar. Ao se considerar a evolução da produção do mel no Brasil, verifica-se que a produção, que era de 33,8 mil toneladas em 2005, chegou a 38,0 mil toneladas em 2010, representando um crescimento de apenas 12,6%, sendo que o Paraná responde por cerca de 14% dessa produção (Produção..., 2010).

Estudos realizados nos principais estados produtores indicam algumas deficiências. No Rio Grande do Sul, Lengler e Rathmann (2006) apontaram a existência de assimetria nas relações do segmento da produção, na cadeia apícola, tanto entre produtores como em organizações, as quais levam a comportamentos oportunistas, que aumentam os custos de produção, com reflexos negativos sobre a competitividade. Em Santa Catarina, Bender, Pereira e Souza (2007, p. 24) concluem que a cadeia apícola não é “[...] coordenada eficientemente, pois predominam relações informais [...] e incentivos insuficientes para o empenho dos agentes na melhoria da atividade”. Os autores destacam também que o “[...] associativismo ainda é incipiente, e existe pouca cooperação e interação entre os agentes da cadeia” (Bender; Pereira; Souza, 2007, p. 24). Buainain e Batalha (2007, p. 135) destacam a necessidade de aprofundar estudos sobre aspectos relevantes da cadeia do mel, a fim de subsidiar a formulação de políticas específicas.



Essa recomendação decorre da necessidade de a cadeia produtiva atender às necessidades do mercado, que se tem tornado cada vez mais exigente e sofisticado.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar um estudo da cadeia produtiva apícola no Estado do Paraná, visando avaliar as características produtivas e transacionais entre os principais elos da cadeia, bem como a influência do ambiente organizacional, institucional e tecnológico sobre o desempenho e a competitividade. O resultado do estudo, além de oferecer informações acerca do sistema de coordenação, permite identificar os pontos críticos que impedem ou limitam a cadeia de assumir melhor posição competitiva no mercado, além de possibilitar a identificação de políticas e ações necessárias para enfrentar os fatores limitantes.

## 2 Procedimentos teóricos e metodológicos

Esta pesquisa se caracteriza como de natureza indutiva, descritiva, com corte transversal, uma vez que os dados foram coletados em um ponto específico no tempo (2010), recorrendo-se a fontes primárias e secundárias.

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas junto a atores participantes da cadeia produtiva apícola do Paraná. A escolha da amostra dos representantes de cada elo da cadeia produtiva caracterizou-se como não probabilística por conveniência, uma vez que foram escolhidos aqueles mais dispostos a contribuir com a pesquisa. Nesses termos, foram realizadas 84 entrevistas, sendo 55 aplicadas junto aos apicultores, distribuídas segundo o tamanho: 38,46% com até 30 colmeias (pequeno); 43,08%, de 31 a 200 colmeias (médio); e 18,46% com mais de 200 colmeias (grande). Também foram entrevistadas 16 empresas produtoras de máquinas, equipamentos e insumos; sete empresas processadoras; e seis empresas atuantes nos segmentos de atacado e varejo. Ademais, foram realizadas mais 13 entrevistas qualificadas: um produtor apícola; dois professores e pesquisadores universitários; um técnico de instituição pública; dois dirigentes de associação de classe; e sete empresários processadores de mel.

Os dados secundários foram obtidos nas principais entidades responsáveis pelo controle e compilação de informações referentes ao setor em estudo, tais como Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento do Paraná e a Associação Paranaense de Apicultores (APA). Para análise e interpretação dos dados, utilizou-se o método de análise de conteúdo, contemplando as três etapas básicas apontadas por Bardin (2004): pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. As categorias de análise iden-

tificadas foram: características transacionais; características produtivas; ambiente organizacional; ambiente institucional; e ambiente tecnológico.

A base teórica utilizada para a análise fundamentou-se nos processos operacionais que envolvem os elos da cadeia produtiva (produtor de insumos, produtor agrícola, processador industrial, distribuidor e consumidor), utilizando-a como unidade de análise. Uma cadeia de produção é “[...] o conjunto de atividades que concorrem para a produção de produtos agroindustriais, desde a produção de insumos até a chegada do produto final ao consumidor” (Batalha; Silva, 2001, p. 32), definida a partir de um determinado produto final. Morvan (1988, p. 269) define *filière* (cadeia produtiva) como “[...] uma sucessão de operações de transformação de bens”.

Em complemento, a análise pautou-se em descrever a estrutura dos ambientes organizacional, institucional e tecnológico. Esses têm significativos impactos nas formas de governança e coordenação da cadeia e, portanto, em seu desempenho competitivo. Esses ambientes condicionam e formatam, no curto prazo, as estruturas de governança importantes para o alcance de eficiência organizacional. No longo prazo, as organizações individuais, ou coletivamente, podem exercer influência sobre a configuração e as exigências impostas pelos ambientes citados (Zylberztajn, 2000).

Ao ambiente organizacional cabe a provisão de bens públicos e coletivos, em que a oferta adequada depende da ação do Estado ou de organizações, cujas ações podem ser fundamentais para a competitividade da cadeia (Farina, 1997; 1999). Já o ambiente institucional caracteriza-se por um conjunto de ações que regram, de maneira formal e informal, o comportamento dos agentes (Pondé; Fagundes; Possas, 1997). Por sua vez, o ambiente tecnológico envolve o paradigma vigente e a fase da trajetória tecnológica, em que a inovação é a chave para a obtenção e manutenção de competitividade (Waack; Terreran, 1998).

Avaliaram-se também os mecanismos de coordenação e as relações transacionais efetuadas entre os segmentos participantes, utilizando-se da abordagem da Teoria dos Custos de Transação (TCT) como suporte analítico para a caracterização de interações entre atividades econômicas. Nessa perspectiva, ressalta-se a importância da coordenação das atividades econômicas no exercício de organizar as relações capitalistas em busca de maiores condições competitivas (Britto; Albuquerque, 2000; Pondé, 1993).

Além disto, a TCT apresenta elementos de sustentação teórica às configurações e comportamentos dos agentes em determinado ambiente econômico. Esses comportamentos são influenciados pelas definições de estratégias e ações de seus integrantes, bem como de outras variáveis sistêmicas e da necessidade de redução de custos presentes nas transações. Esse tratamento teórico parte de constatações que o tornam significativo, co-

mo: racionalidade limitada, oportunismo, incerteza, frequência e especificidades dos ativos (Williamson, 1985).

No contexto das relações econômicas, os agentes atuam segundo racionalidade limitada, em face da impossibilidade de se obter conhecimento de todas as alternativas e dos resultados *ex-ante* das decisões. Em função da racionalidade limitada, considera-se ainda que, no âmbito das transações, há possibilidade de os agentes agirem intencionalmente de forma oportunista em seu próprio benefício, estabelecendo o interesse próprio como guia de suas ações na busca de maior parte dos fluxos de lucros (Pondé, 1993).

A esse quadro, adiciona-se a existência de incerteza de ocorrência de resultados preestabelecidos nas relações mercantis, bem como da frequência com que essas relações são realizadas. No âmbito das relações mercantis entre os agentes, podem ocorrer operações em que se registra a presença de ativos específicos, podendo se manifestar de diferentes formas: especificidade geográfica, cuja proximidade entre os agentes permite estágios sucessivos de transações; especificidade física, expressa pela presença de máquinas e equipamentos particulares; especificidade do capital humano, traduzido no aprendizado obtido pelo trabalhador em suas funções; especificidade de qualidade, associada a padrões e marcas; e especificidade temporal, relacionada ao tempo das transações (Williamson, 1985).

Considerando que as expectativas quanto às condições futuras do mercado e da conduta dos participantes geram incertezas e custos, e na impossibilidade de se preverem as condições econômicas que se apresentarão no momento da transação, os participantes tentam reduzir os impactos de alterações não previstas. Para tanto, constroem governanças — formas de gestão das relações mercantis, tradicionalmente estruturadas sob três formas: mercado, hierarquia e formas híbridas. De acordo com Pondé, Fagundes e Possas (1997), essas estruturas correspondem a formas institucionais particulares, que diferem em formas de monitoramento, incentivo e controle de comportamentos.

A estrutura de governança via mercado, conforme Williamson (1985; 1996), pode ser utilizada quando o nível de especificidade de ativos for baixo, sendo que, nesse tipo de arranjo, os custos de transação são mínimos. Os agentes conhecem as características dos produtos transacionados, a incerteza e a frequência nas transações não são consideráveis e, normalmente, não se cria reputação entre as partes. Já a integração vertical é motivada pela possibilidade de comportamento oportunista, tendo em vista um alto nível de frequência, de incerteza e, principalmente, de especificidade de ativos.

Os contratos ou formas híbridas, por sua vez, de acordo com Ménard (2004), referem-se aos arranjos de coordenação das transações, que se diferem das estruturas via mercado e integração vertical. São necessários para garantir que não haja captura da quase renda pelas partes envolvidas, ou seja, para garantir que não ocorra a perda ou expropriação do valor econômico do produto transacionado. Ainda segundo o autor, na medida em que as partes vão se conhecendo, aumenta o uso de mecanismos informais, tais como a reputação, a confiança, o compartilhamento de informações e a ajuda mútua, que são utilizados na coerção dos agentes.

## **3 Resultados e discussão**

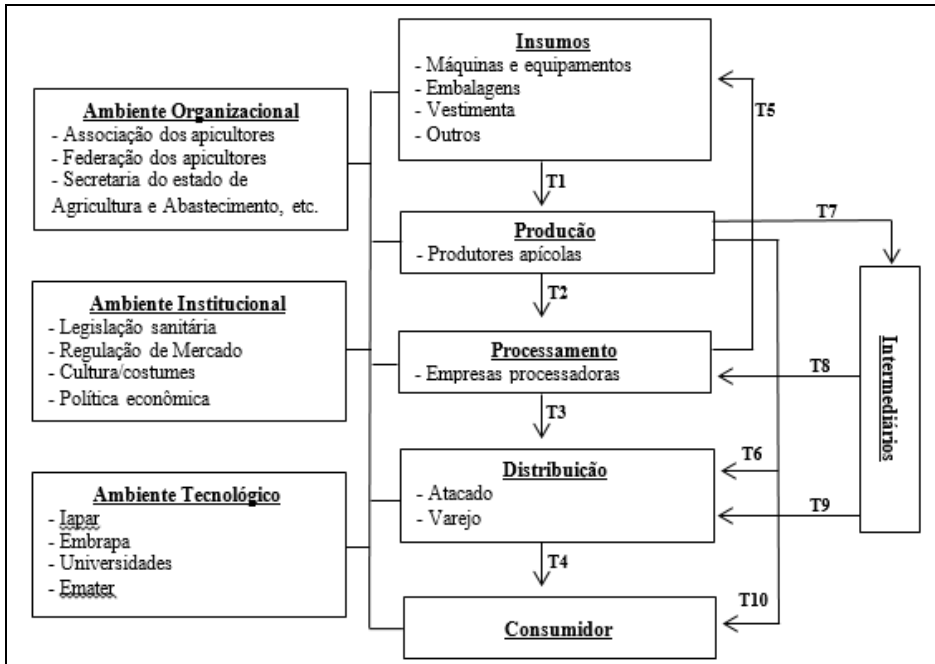
### **3.1 Características produtivas**

A cadeia produtiva apícola do Paraná é composta por empresas de insumos e máquinas e equipamentos, produtores apícolas em nível de propriedade agrícola, empresas de processamento e de atacadistas, distribuição e comercialização (Figura 1). A atividade apícola concentra-se principalmente nas regiões produtoras de Ponta Grossa (21,4%), Curitiba (10,6%), União da Vitória (10,5%), Jacarezinho (8,6%), Cascavel (8,2%), Guarapuava (7,4%), Toledo (5,9%) e Francisco Beltrão (5,7%) de um total estadual de 5.981 toneladas em 2011 (Silva, [20--]). Essa concentração ocorre em função da existência de vegetação nativa que percorre a faixa litorânea para o interior da região sudeste do Estado, no limite da divisa com Santa Catarina. Nessa faixa, há um núcleo rural e urbano de pessoas de origem europeia, que incorporaram essa atividade entre seus afazeres, em correspondência ao padrão cultural de consumo de mel.

A partir dos dados coletados a campo, constatou-se, no âmbito do processo produtivo, a existência de práticas importantes adotadas pela quase totalidade dos produtores, tais como: (a) a apicultura migratória, demonstrando esforços dos produtores em buscar novas fontes de matérias-primas, bem como possibilitando o crescimento da produção de mel e produtos decorrentes; (b) o baixo uso de produtos químicos para tratamento de doenças das abelhas; (c) a reduzida assistência técnica do Governo; e (d) as melhorias no processo produtivo, explicadas pelo uso de inovações tecnológicas.

Figura 1

## Desenho da cadeia produtiva apícola do Paraná



FONTE: Pesquisa de campo realizada pelos autores (2010).

NOTA: As transações (T) entre os elos da cadeia produtiva estão representadas de T1 a T10.

Dentre essas práticas, os entrevistados conferem maior destaque ao avanço de novas tecnologias, que afetam a atividade de apicultura. Para a maioria dos produtores, os principais avanços tecnológicos ocorreram, fundamentalmente, no manejo das colmeias. Para os que introduzem inovações, as consequências ou resultados mais importantes foram o aumento da produtividade, indicado por 41,18% dos entrevistados, e o aumento da qualidade, apontado por 27,94%. Entretanto constata-se desconsideração de parte dos apicultores aos procedimentos técnicos de instalação do apiário. Nem todos respeitam as indicações técnicas em relação a localização, espaçamento entre colmeias, limite máximo de colmeia por apiário, instalação em locais de sombreamento, proximidade de fonte de água e capacidade de suporte da região.

Ademais, registra-se, no âmbito do processamento, na propriedade rural, um conjunto de procedimentos irregulares que se traduzem em perda de qualidades. Constatam-se a ocorrência de extração por esmagamento, devido à falta de equipamentos padronizados, a inexistência de local adequado, os problemas de abastecimento de água, a não utilização de luvas,

máscaras e tocas, e a colocação do mel em recipientes inadequados. Existe, ainda que de forma residual, a ocorrência de falsificação de mel pautado pela agregação de açúcar e de outros teores de glicose em sua textura original, notadamente nas relações diretas envolvendo produtor e consumidor final. Esses fatores caracterizam racionalidade limitada por parte dos consumidores diante de sua impossibilidade de obterem conhecimento dos procedimentos realizados *ex-ante* a sua compra (Ponde, 1993), que repercutem em toda a cadeia produtiva. Em função disso, percebe-se, no âmbito dessas transações, a possibilidade de os produtores agirem intencionalmente de forma oportunista diante da racionalidade limitada da outra parte (Williamson, 1985), visando seu lucro próprio e não se adequando às exigências de qualidade requeridas, com prejuízos à imagem do produto e aos agentes que integram a cadeia.

Observam-se avanços na área do manejo, em particular pela disposição de equipamentos aos apicultores pela indústria fornecedora. As empresas produtoras de equipamentos no Paraná e em Santa Catarina têm disponibilizado a aquisição de equipamentos inoxidáveis em substituição aos de folhas de *flandres*, que passavam óxido de ferro, chumbo e outros elementos para o produto, deteriorando sua qualidade. Os avanços tecnológicos citados são localizados e ocorrem entre os 10% do total dos produtores considerados médios e grandes, portadores de estrutura de produção mais organizada e com ligações mais densas com os segmentos da cadeia produtiva.

### 3.2 Características transacionais

De acordo com a Figura 1, as transações (T) entre empresas do segmento de insumos, máquinas e equipamentos e produtores apícolas (T1) são marcadas, em grande monta, pela estrutura de governança via mercado. Isso pode se justificar pelo fato de que os produtores apícolas demandam insumos (colmeia, rainhas, embalagens, vestimentas) e equipamentos (centrífugas, decantadores, descristalizadores, máquinas para embalar) padronizados, cujos preços são as principais referências.

Nesse particular, não existem contratos, parcerias e fidelidade, mas, sim, disputa via preços e a disposição de pagamento e recebimento entre as partes envolvidas. As relações firmadas são momentâneas e ocasionais e não estimuladoras de continuidade. As trocas significativas de informações tecnológicas entre as partes são reduzidas e, quando ocorrem, são sem densidade de conteúdo. Nesse sentido, corroboram-se os pressupostos apresentados por Williamson (1985) quanto à estrutura via mercado, cuja ocorrência é motivada pelo preço, em virtude de baixa especificidade dos

ativos transacionados, custos de transação mínimos e características dos produtos adquiridos conhecidas pelos agentes compradores.

As transações entre produtores apícolas e empresas processadoras (T2) ocorrem, fundamentalmente, via mercado, também reguladas pelo mecanismo de preço. As empresas processadoras compram o mel diretamente dos produtores apícolas, de atacadistas, de intermediários, associações e cooperativas. Porém, a maior ocorrência de compra é feita diretamente dos produtores apícolas em suas propriedades. Existem ocorrências de atitudes oportunistas entre os agentes, devido ao fato de a assimetria de informações possibilitar condições de obtenção de vantagem no momento da compra.

Entretanto, em menor proporção, ocorrem transações sob a forma híbrida, normalmente preferida por empresas que possuem liderança no mercado consumidor. Esse arranjo se justifica pela presença de especificidade locacional e temporal. Isto porque se valoriza a proximidade dos agentes, para facilitar estágios sucessivos de transações, atendendo, de forma mais eficiente, a necessidade de as empresas assegurarem o volume de produto acordado nos seus contratos. Nesses termos, Williamson (1985) argumenta que a presença de ativos específicos requer estruturas mais verticalizadas.

Ademais, as formas híbridas possibilitam aos produtores apícolas receberem assistência técnica e assegurar a venda de seus produtos, firmadas através de relações contratuais estabelecidas entre as partes. As atividades oportunistas e as incertezas são baixas, e existem trocas de informações entre as partes, contribuindo, assim, para a manutenção das relações contratuais constituídas. Essas constatações confirmam os pressupostos de Ménard (2004), que defende as formas híbridas como adequadas na prevenção contra a captura da quase renda pelas partes envolvidas, evitando-se a ocorrência de comportamento oportunista.

As relações entre as empresas processadoras e os distribuidores no mercado (T3) são pautadas pela estrutura de mercado. Apesar de não ter o impedimento de rompimento em determinados momentos, são relações mais duradouras, baseadas na reputação das partes. Nas relações estabelecidas de forma mais duradoura, figuram a facilidade de negociação, a prioridade para a compra, a garantia de fornecimento e os descontos nas negociações. Já aquelas pautadas por rompimentos da parte do distribuidor ocorrem, sobretudo, quando este considera que o produto mel não é puro e fora manipulado com a incorporação de outros componentes. A maioria das empresas distribuidoras considera-se a parte mais dependente nas relações com as processadoras, pois tais empresas são obrigadas a praticar preços impostos que afetam, por consequência, a margem de lucro.

As transações entre distribuidores e consumidores (T4) pautam-se também pela lógica do mercado, tendo como fatores determinantes na aquisição do mel a qualidade, a aparência e o preço. Não se observam especificidade de ativos, a frequência é alta, e as incertezas são baixas. Nessa relação, são evidenciados fatores que mais desagradam aos consumidores: presença de impurezas, teor cristalizado, viscosidade do produto, embalagem inadequada e preços altos. Desse modo, empresas distribuidoras procuram atender ao requisito de qualidade do produto exigido pelos consumidores, porém surgem ações oportunistas, quando os consumidores utilizam do argumento de mel falsificado para barganhar o preço do produto.

As transações entre empresas processadoras e fornecedores de insumos de máquinas e equipamentos (T5) são caracterizadas por relacionamentos estáveis, ainda que pontuais, principalmente nas relações com os últimos, fornecedores. Nesse contexto, as empresas processadoras têm sido beneficiadas pelos avanços tecnológicos no segmento produtor de máquinas e equipamentos e demais insumos específicos para essa atividade. Como resultado, as empresas melhoram o desempenho do processo produtivo, traduzido em aumentos da quantidade e da qualidade do produto industrializado.

Nas transações entre empresas desses dois segmentos, observa-se que as processadoras consideram a tradição no fornecimento e a qualidade dos produtos ofertados como critérios de escolha, o que significa que elas não ocorrem apenas via mercado. Elas são fabricadas “sob encomenda”, garantidas por contratos firmados entre as partes. Sendo assim, as relações se dão via mercado e via contrato, com nível de frequência e incerteza baixas, na maior parte das vezes, e fortemente influenciadas pela reputação do fornecedor no mercado. Nesse sentido, confirmam-se as afirmações de Ménard (2004), que alega que, na medida em que as partes vão se conhecendo, aumenta o uso de mecanismos informais, tais como reputação e confiança, que são considerados na realização das transações.

As relações entre produtores apícolas e distribuidores (T6) ocorrem comumente através de feiras, fruteiras e mercadinhos, para a venda do mel, utilizando-se da estrutura de governança via mercado, sem contratos formais, cujas determinações sobre preço e quantidade caracterizam a negociação entre esses agentes. Registra-se a ocorrência de discussões sobre a falsificação de mel, levando-se, em muitos casos, à devolução do produto comprado e à suspensão de compras futuras.

A figura do intermediário, que percorre as propriedades rurais adquirindo mel e outros produtos, foi constatada em várias regiões produtoras. As relações entre o produtor apícola e os agentes intermediários (T7) são essencialmente mercantis, em que está presente a disputa por preço, cujo



valor varia muito em função das quantidades adquiridas e da qualidade do mel oferecido. Essa relação é permeada por assimetria de informações, com possibilidade de ocorrerem atitudes oportunistas, sobretudo através da introdução de ingredientes que alteram o teor natural do mel, pois as aquisições nem sempre são precedidas de avaliações técnicas.

As transações entre agentes intermediários e o segmento de processamento (T8) e entre agentes intermediários e o segmento distribuidor (T9) também ocorrem via mercado, sendo a disputa por preço determinante. Existe a preocupação com a possibilidade de ocorrência de falsificação do produto, a exemplo do que ocorre nas relações firmadas entre o apicultor e os agentes intermediários. Nesse sentido, há intermediários que procuram ser mais exigentes em relação à qualidade dos produtos adquiridos, no intuito de manter a reputação adquirida ao longo dos anos. Por fim, nessas mesmas condições, o produtor também pode comercializar diretamente seu produto com o consumidor final, em relações de mercado tradicionais de compra e venda (T10). No contexto geral, registra-se a ocorrência de frequências distintas entre as transações, sendo que a maioria apresenta *performance* de baixa intensidade transacional, conforme o Quadro 1.

Quadro 1

Frequência das transações e formas de governança entre os segmentos da cadeia produtiva do mel do Paraná

TRANSAÇÃO SEGMENTOS ENVOLVIDOS	FREQUÊNCIA	INCERTEZA	ESPECIFICI- DADE DOS ATIVOS	GOVERNAN- ÇA
T1 - Produtores de insumos, máquinas e equipamentos e produtores apícolas	Baixa	Baixa	Baixa	Mercado
T2 - Apicultores e empresas processadoras	Alta	Baixa	Baixa/locacional e temporal	Mercado/híbrida
T3 - Empresas processadoras e distribuidores	Média	Baixa	Baixa	Mercado
T4 - Distribuidores e Consumidores	Alta	Baixa	Baixa	Mercado
T5 - Empresas processadoras e fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos	Baixa	Baixa/média	Baixa/média	Mercado/híbrida
T6 - Produtores apícolas e distribuidores	Baixa	Baixa	Baixa	Mercado
T7 - Produtores apícolas e intermediários	Média	Baixa	Baixa	Mercado
T8 - Intermediários e empresas processadoras	Baixa	Baixa	Baixa	Mercado
T9 - Intermediários e distribuidores	Baixa	Baixa	Baixa	Mercado
T10 - Produtores apícolas e consumidor	Média	Baixa	Baixa	Mercado

FONTE: Pesquisa de campo realizada pelos autores (2010).

Conforme destaca Williamson (1985), a predominância de estrutura de governança via mercado é explicada pelo fato de que as relações são caracterizadas pela baixa frequência e por reduzida especificidade dos ativos. Por outro lado, percebe-se que as transações T2 e T3, realizadas entre apicultores e empresas processadoras e empresas distribuidoras e consumidores, respectivamente, são de alta frequência transacional, justificando a presença de formas híbridas.

### **3.3 O ambiente organizacional, institucional e tecnológico**

A estrutura pública que compõe o ambiente organizacional para o setor agrícola possui, dentre seus principais órgãos: (a) Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento (Seab), responsável pelo acompanhamento do desempenho das atividades agropecuárias; (b) Empresa Paranaense de Classificação de Produtos (Claspar), cujo objetivo é a classificação e padronização dos produtos agropecuários; (c) Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-PR), que apresenta a missão de contribuir para a modernização da agricultura, o desenvolvimento rural sustentável e a promoção da cidadania no campo; e (d) Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar), que tem a função de gerar e difundir conhecimentos para a agropecuária paranaense.

A cadeia produtiva apícola possui um ambiente organizacional público em processo de formação. As organizações dedicam-se a coletar informações da produção, comercialização, exportação e importação e a avaliar a rentabilidade econômica (investimento, custos e preço), como faz a Seab; assim como a aspectos técnicos gerais, tais como o levantamento de flora apícola e a assistência técnica a apicultores, tarefas realizadas pela Emater-PR. Por outro lado, atividades de pesquisa tecnológicas são pouco destacadas. Os registros do Iapar não apontam estudos sobre melhoramento genético de linhagens produtivas e de inseminação artificial que possam melhorar, em qualidade e quantidade, os enxames.

Existem universidades, sobretudo as públicas, que contribuem com pesquisas sobre os produtos apícolas, flora apícola e polinização, dentre outros assuntos. Dentre as principais, destacam-se a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a Universidade Estadual de Maringá (UEM), a Universidade Estadual de Londrina (UEL) e a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Nestas, há produções científicas relacionadas a temas apícolas, cujos tratamentos analíticos abordam pontos sobre estrutura de

produção, rentabilidade econômica, manejo operacional e processo de polinização, dentre outros.

No campo das organizações privadas sem fins lucrativos, destacam-se órgãos de abrangência federal, como a Confederação Brasileira de Apicultura (CBA), e, de âmbito estadual, como as Associações de Apicultores do Paraná (AAPR). Essas instituições promovem a difusão de informações para os agentes dos diferentes segmentos da cadeia, a partir da realização de palestras, cursos e encontros, dentre outros. O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresas (Sebrae-PR) também participa da organização de eventos e feiras, disponibiliza informações sobre oportunidades de negócios e estimula os participantes a cooperarem entre si, como forma de aumentar a eficiência coletiva.

No que tange ao ambiente institucional, no âmbito da política tributária são definidos os impostos que incidem nos insumos utilizados na apicultura, na mão de obra e nos equipamentos necessários ao processamento apícola, assim como na distribuição das mercadorias. Citam-se como referência os impostos incidentes nas vendas para fora do Estado, em que é cobrada a taxa de 12% de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 0,65% de Programa de Integração Social (PIS) e 3% de Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Nas vendas dentro do Estado, o mel puro é isento, e, para o mel composto, há a incidência de 7% de ICMS e as mesmas taxas de PIS e Cofins. No caso das exportações, 1,08% de Cofins e 1,2% de Imposto de Renda (IR), conforme informações obtidas na Seab (Paraná, 2010).

A política de crédito à produção estende-se ao setor apícola, como disponível ao setor agrícola em geral, diferentemente das existentes em outros estados, como os situados na Região Nordeste, que possuem linhas de crédito específicas a essa atividade. Há recursos para financiamento de equipamentos com taxas de juros menores à praticada no mercado comum, porém consideradas ainda elevadas, dado o patamar das taxas de juros praticadas no Brasil.

No tocante à legislação para o setor apícola, segundo os entrevistados, inexistem no País legislação e fiscalização específica e eficaz para proteção das abelhas em relação ao uso indevido de inseticidas, fungicidas e herbicidas. Esse quadro se estende para a entrada de mel e outros produtos apícolas estrangeiros no País, que, sem avaliação pelos laboratórios credenciados, expõem os apiários domésticos a doenças e contaminações. Também há falta de legislação que possa nortear os produtores exportadores procederem à análise do mel, visando controlar resíduos que provoquem embargos comerciais. Contudo existe a Portaria Nº 6, de 25 de julho de 1985, que estabelece as Normas higiênico-sanitárias e tecnológicas para mel, cera de

abelhas e derivados, publicada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Brasil, 1985), o que reflete o desconhecimento por parte dos apicultores.

Outro fato presente no ambiente institucional apícola paranaense está ligado a costumes e tradições. O consumo de mel no País é muito baixo, cerca de 200 g/pessoa/ano, se comparado ao consumo de outros países, como Alemanha, com 1,2kg; Suíça, com 1,3kg; e Áustria, com 1,5kg por pessoa/ano (Paraná, 2010). Dentre as razões existentes para o reduzido consumo, citam-se os preços elevados, o baixo poder aquisitivo da população e o hábito de considerar o mel medicamento e não alimento. A baixa tradição na produção e comercialização do produto, caracterizado, por muito tempo, como artesanal e sujeito a adulteração, bem como sua função complementar à renda agrícola, identificam limitações à organização da cadeia. Vale notar que esse fator pode justificar ainda o baixo nível de regramento informal e formal na condução da atividade, necessário para incentivar mecanismos positivos de governança e coordenação no sistema.

Conforme resultado das entrevistas realizadas junto aos representantes dos elos da cadeia produtiva, a dinâmica das inovações tecnológicas vem impulsionando, nos últimos anos, o processo produtivo de mel no Paraná. Os avanços tecnológicos em processos ocorrem através dos esforços realizados pelas empresas de equipamentos e insumos. Têm-se constatado modificações importantes nos equipamentos fabricados em aço inoxidável, como as centrífugas automáticas, os cilindros alveoladores de cera e a usina de maceração de própolis. O uso desses equipamentos tem fomentado a produtividade e estabelecido novas dimensões qualitativas para o produto transformado.

No manejo, as inovações concentram-se no uso de colmeias de forma mais racional. Nesses termos, as inovações vêm se processando na troca anual/bianual de cera alveolada; na alimentação artificial proteica e energética no inverno para as abelhas; na troca das abelhas-rainha; no controle da enxameação; na divisão de enxames; na abertura de espaço para a postura de ovos e para armazenamento de mel, quando necessário; no combate às formigas; no controle da ventilação e sombreamento; e em uso de fonte de água próxima.

A rota tecnológica a ser perseguida nesse segmento produtivo depende do uso intenso dos produtos apícolas, como matérias-primas para as indústrias farmacêuticas, de cosméticos e de alimentos, que podem impulsionar o desenvolvimento de tecnologias de produto e processo e impactar toda cadeia produtiva. Da mesma forma, depende de pesquisas que são realizadas em universidades, sobre: inseminação artificial; seleção dos me-

lhores perfis das abelhas-rainha; e ações para a inserção do mel orgânico, sobretudo para o mercado externo.

Por outro lado, os avanços nesse ambiente exigem soluções de problemas relevantes, notadamente os relacionados à infraestrutura, tais como o maior apoio ao desenvolvimento de pesquisas, visando ao melhoramento genético, a extensão de *best practice* no manejo dos apiários, a produção do mel orgânico, o apoio institucional para a difusão e adoção das inovações e formação de pessoal qualificado, cujas soluções contribuirão para aumentar a competitividade da cadeia apícola.

## 4 Considerações finais

Os resultados do trabalho permitem concluir que, no segmento de produção, se destacam práticas como a apicultura migratória, o baixo uso de produtos químicos, a reduzida assistência técnica do governo e as frequentes melhorias no processo produtivo explicadas pelo uso de novas tecnologias.

No âmbito das relações transacionais entre os segmentos da cadeia produtiva, verifica-se o predomínio do mercado como estrutura de governança adotada pelos agentes, com exceção das relações estabelecidas pelas empresas processadoras, sejam elas com os produtores apícolas, sejam com distribuidores ou fornecedores.

A análise dos ambientes de apoio à cadeia produtiva apícola aponta a presença de órgãos públicos (Seab, Emater, Iapar, UFPR) e atores privados (CBA, SEA, Sebrae) no ambiente organizacional. Tais órgãos desempenham funções diversas, desde coleta de informações estatísticas, avaliação de rentabilidade econômica, difusão de técnicas, promoção de cursos, palestras, feiras, dentre outros. O ambiente institucional, por sua vez, é marcado por regras ditadas em esferas federal e estadual, algumas de caráter geral, como a política fiscal, cambial e creditícia, que vêm onerando o desempenho dessa atividade, e outras específicas, como a legislação sanitária do produto mel, porém, carente de avanços. No ambiente tecnológico, verificam-se importantes inovações de processo, estabelecendo novos parâmetros quantitativos e qualitativos à produção.

Foi possível perceber que existem ocorrências que limitam a melhor coordenação e as relações transacionais, como o baixo percentual de produtores especializados na atividade, dado o seu caráter complementar da renda agrícola. A presença de intermediários sem maiores compromissos com a constituição de um padrão de qualidade do mel prejudica as relações com os processadores e consumidores internos, sobretudo nos momentos

de grande procura, contribuindo para expor as transações a atitudes oportunistas.

## Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. da. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 23-63.

BENDER, C. M.; PEREIRA, L. B.; SOUZA, J. P. de. Estudo da competitividade da cadeia apícola de Santa Catarina: ênfase na análise da dinâmica competitiva do segmento produtor e processador da cadeia. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 1., 2007, Rio do Sul. **Anais...** Rio do Sul: APEC, 2007. Disponível em: <[http://www.apec.unesc.net/!%20EEC/sessoes\\_tematicas/Rural\\_agricola/artigo3a.PDF](http://www.apec.unesc.net/!%20EEC/sessoes_tematicas/Rural_agricola/artigo3a.PDF)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Inspeção de Produto Animal. **Portaria nº 6, de 25 de julho de 1985**. 1985. Disponível em: <<http://www.cidasc.sc.gov.br/inspecao/files/2012/08/portaria-6-de-1985-mel.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. Clusters industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28., 2000, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPEC 2000. 1 CD-ROM.

BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. **Cadeia produtiva de flores e mel**. Brasília, DF: IICA; MAPA/SPA, 2007. (Agronegócios, v. 9).

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APICULTURA (CBA). **[Site institucional]**. 2010. Disponível em: <<http://www.brasilapicola.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

FARINA, E. M. M. Q. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q. (Org.). **Competitividade: mercado, estado e organização**. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 6, n. 3, p. 147-161, dez. 1999.

INSTITUTO ETHOS. **Cadeia produtiva apícola paranaense: dinâmica competitiva e oportunidades de investimentos**. Curitiba: ETHOS; SEBRAE, 2004.

LENGLER, L.; RATHMANN, R. Assimetria de relacionamentos na cadeia apícola do Rio Grande do Sul. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 51-62, jul./dez. 2006.

MÉNARD, C. The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, Tübingen, v. 160, p. 345-376, 2004.

MORVAN, Y. **Fondaments d'économie industrielle**. Paris: Economica, 1988.

PARANÁ. Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB). **Apicultura**. Curitiba: SEAB, 2010. Disponível em: <[http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/apicultura\\_0809.pdf](http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/apicultura_0809.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2012.

PONDÉ, J. L. S. P. S. **Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados**. 1993. 152f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

PONDÉ, J. L. S. P. S.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. **Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 115-135, 1997.

PRODUÇÃO DA PECUÁRIA MUNICIPAL. Rio de Janeiro: IBGE, v. 38, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ppm/2010/ppm2010.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Oportunidades para o mercado de mel**. 2014. Disponível em: <[http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae/Sebrae%202014/Estudos%20e%20Pesquisas/2014\\_06\\_06\\_RT\\_Agroneg%C3%B3cio\\_Oportunidades\\_para\\_o\\_mercado\\_de\\_mel.pdf](http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae/Sebrae%202014/Estudos%20e%20Pesquisas/2014_06_06_RT_Agroneg%C3%B3cio_Oportunidades_para_o_mercado_de_mel.pdf)>. Acesso em: 9 maio 2015.

SILVA, R. de A. **Análise da conjuntura agropecuária**: safra 2008/09. Curitiba: SEAB, [20--]. Disponível em:

<[http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/apicultura\\_0809.pdf](http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/apicultura_0809.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2013.

WAACK, R. S.; TERRERAN, M. T. Gestão tecnológica em sistemas agroindustriais. In: CALDAS, R. A. *et al.* **Agronegócio brasileiro**: ciência, tecnologia e competitividade. Brasília, DF: CNPq, 1998. p. 87-106.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: New York Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ZYLBERZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZYLBERZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroindustriais**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21.





# Los avatares del Mercosur en la crisis internacional\*

Andres Musacchio\*\*

Economista, Doctor en Ciencias Sociales  
de la Universidad de Buenos Aires,  
Argentina

## Resumen

*Con la crisis internacional, los países del Mercosur implementaron restricciones que afectan al proceso de integración. No obstante, los problemas del bloque no son nuevos ni derivados de la crisis, sino que se arrastran desde el abandono del neoliberalismo. La integración, concebida como parte del andamiaje neoliberal, perdió su eje estructurante. Pero, a pesar de ello, la intensidad del vínculo comercial y político creció en los últimos años. Por eso, se propone el análisis de la real dimensión de la crisis de las relaciones al interior del Mercosur, enfatizando el vínculo entre Argentina y Brasil. Los procesos internos, en el vínculo intrarregional, continúan teniendo más influencia que el crítico contexto internacional. Pero, algunas estrategias para enfrentar las consecuencias de la crisis afectaron al comercio bilateral, a pesar de su expansión. De allí la necesidad de reflexionar sobre las bases para una transformación del proceso de integración regional.*

## Palabras clave

**Argentina; Brasil; Mercosur.**

## Abstract

*With the international crisis, the countries in the Mercosur have implemented restrictions that affect the integration process. However, the problems of the bloc are not new and do not derive from this crisis; they have instead been around since neoliberalism was abandoned. The integration, conceived as*

---

\* Artigo recebido em jul. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisora de Língua Espanhola: Tatiana Zismann.

\*\* E-mail: andresmusacchio@hotmail.com

*part of the neoliberal scaffolding, has lost its structural axis. Nonetheless, in spite of that, the intensity of the commercial and political bond has grown in the past few years. Hence, we seek to analyze the real dimension of the crisis of the relationships in the Mercosur, emphasizing the link between Argentina and Brazil. The internal processes in the intraregional links keep having more influence than the critical international context. Nevertheless, some strategies to confront the consequences of the crisis have affected the bilateral trade despite its expansion. Thus, it is necessary to make some reflections on the bases for a transformation of the process of regional integration.*

### **Keywords**

**Argentina; Brazil; Mercosur.**

**Classificación JEL: F15.**

## **Algunos problemas generales de la integración**

Para entender la trayectoria del proceso de integración en el Cono Sur e interpretar sus problemas actuales, es necesario partir de algunas cuestiones conceptuales, tratando de enfocar mejor las formas por medio de las cuales se aproximan los países que participan de ese proceso. Esto resulta aún más necesario porque el análisis tradicional, basado en modelos neoclásicos funcionalistas, presenta un sendero enfocado en la circulación, a partir de la eliminación de barreras al comercio, a los flujos de capitales y a las migraciones, ignorando otros elementos que, a nuestro juicio, resultan mucho más importantes y más complejos. La integración (la real, no la neoclásica) involucra cuestiones económicas y también políticas estratégicas, y sobre todo, tiene una profunda relación con las características de los modelos nacionales de desarrollo. A partir de ellas se puede analizar con mayor precisión cómo fue concebida la idea del Mercosur, y aproximarse desde allí a los cambios que se produjeron en los últimos años. Esto permitirá, además, plantear la discusión sobre las trabas y los problemas actuales que atraviesan el bloque, que parecen ser muchos, y se discutirá si realmente lo son.

Por afuera del modelo que presenta la teoría tradicional, se recortan algunos problemas más profundos, que se relacionan con los procesos de

desarrollo nacionales. No se trata solamente de eliminar las trabas recíprocas a los flujos de bienes, personas o capitales, y ceder parte de la soberanía nacional. Como se intenta mostrar en Musacchio (2013), el proceso también sirve para reforzar los modelos de desarrollo nacionales en vigencia. Es ese aspecto positivo, y no la parte negativa de la integración, lo que impulsa los acuerdos iniciales.

Ningún país se involucra en un proceso de integración si no percibe una serie de ventajas concretas, que pueden ser económicas, pero también estratégicas, políticas o de política internacional. Una articulación de esos intereses entre los diferentes países que participan del proceso de integración supone que los elementos fundamentales de dichos modelos de desarrollo nacionales sean compatibles entre sí, de manera que cada uno pueda potenciar su propio modelo nacional en el marco de la integración. Esto no significa, necesariamente, que dichos modelos sean iguales, sino simplemente deberían existir ciertas compatibilidades básicas, de modo que los modelos se refuercen y no se bloqueen con la integración.

En ese contexto, la integración beneficia — o perjudica — a algunos actores que son participantes directos o indirectos, y que plantean sus intereses en diversos frentes. Por eso, es común la existencia de terceros países que presionan debido al temor de ser desplazados de una situación de privilegio en la región que se integra, o cuyas presiones impulsan una integración que refuerza sus intereses. En general, los organismos internacionales suelen jugar un papel activo en la conformación de algunas características o en la financiación de algunas obras imprescindibles para que el proceso de integración se concrete, como la construcción de una infraestructura común, especialmente si se está hablando de un proceso de integración económica. Dichas obras suelen financiarse con créditos internacionales, y eso significa que algún organismo, como por ejemplo el Banco Mundial, puede tener un rol importante, algo que solo es factible si el proceso se amolda a la concepción que en ese momento predomina en el organismo. Pero también puede ocurrir que algunos países de una región decidan, conjuntamente, tratar de disminuir o eliminar la influencia de algún organismo internacional. Por caso, con el pago simultáneo y coordinado de deudas a un acreedor que, como el Fondo Monetario Internacional, utiliza los créditos para condicionar las políticas nacionales. Tal el caso de los miembros del Mercosur en 2005.

Otro actor central es el empresariado, que, en el marco de la integración, puede desarrollar negocios, sentir presión por la competencia de las empresas de otros países que se están integrando, articular cadenas productivas, explotar recursos en conjunto o plantear cuestiones de escala de producción. De la misma forma, dado que la integración altera las condicio-

nes del mercado de trabajo, los sindicatos también están llamados a tener un rol significativo. Pero no solo desde las grandes negociaciones, sino también en los procesos más acotados, menos visibles, como el trabajo en comisiones específicas. Por ejemplo, los subgrupos de trabajo del Mercosur recogen la participación de diferentes sectores de la vida nacional, y allí es común ver representantes de cámaras empresarias, sindicatos u organizaciones no gubernamentales que, en las últimas décadas, han tenido una creciente participación. Indudablemente los medios juegan también un rol de extraordinaria importancia para fomentar o generar rechazo dentro de la sociedad de esos procesos de integración.

El punto de partida para un proceso de integración se conforma, inicialmente, a partir de una constelación específica de modelos de desarrollo nacional que suelen o pueden ser compatibles, y cuyos dirigentes esperan poder reforzar por medio de la integración. Esto no presupone una distribución simétrica o pareja de los beneficios al interior de cada uno de esos países. En todo caso, el proceso, mediado por los juegos de presiones y contrapresiones de los distintos actores internos, lleva a que determinados beneficios se puedan plantear como negociables, mientras otras cuestiones quedan fuera de la discusión. Pero, a partir de esos modelos nacionales compatibles es que se puede lanzarse una negociación que construya una serie de objetivos para el proceso de integración.

Los objetivos, a su vez, y a consecuencia de lo antedicho, suelen tener una amplitud mucho mayor que la propuesta por la teoría tradicional, pues ciertamente se incluyen objetivos no económicos, que a veces tienen más peso que estos. Pero incluso los objetivos económicos no siempre pueden situarse al nivel de eliminación recíproca de limitaciones a la circulación y coordinación de restricciones frente a terceros. En ciertos casos, y se atreve a decir que, mayormente, se trata de establecer las esferas institucionales de regulación en relación estrecha con la delimitación del/de (los) espacio(s) de acumulación (Musacchio, 2011). En el fondo, se trata de articular los espacios institucionales y los espacios económicos en un sistema de múltiples instancias, en lo que los niveles locales, nacionales y regional adquieren funciones específicas, con un grado de importancia variable en cada proceso de integración concreto (Bieling, 2007). La diferente capacidad de influencia de cada nivel y su esfera de acción se encuentran determinados por la delimitación de los espacios de acumulación (nacionales, subnacionales o regional) y los mecanismos que se muestran como los principales en cada modo de regulación específico que, nuevamente, puede tener recortes espaciales distintos en modelos de desarrollo diferentes.

Los objetivos que finalmente terminan estableciéndose en cada proyecto/proceso de integración no son necesariamente coincidentes para to-

dos los países participantes. Algunos estarán interesados en expandir su comercio; otros, sus inversiones; algunos buscarán reforzar su capacidad de presión política internacional y se sentirán más respaldados por un bloque; algunos intentarán — por ejemplo, en el caso de la integración europea a principio de los años 50 — frenar ideas que las clases dominantes consideran no deseables<sup>1</sup>. La faceta económica, que de todas maneras aparece en procesos de integración regional, se plasma, a este nivel de análisis, en el nivel macroeconómico, más general de los agregados de la economía.

Un segundo momento de análisis se sitúa al nivel de las formas específicas y al de los contenidos concretos de la negociación entre los Estados. En ese punto, se manifiesta la relación de fuerza de los distintos países. En general, no todos tienen la misma capacidad de presión, y eso suele generar discusiones que alteran o modifican los objetivos hacia un lado o hacia el otro. La articulación de los proyectos nacionales en un proceso de integración se plasma también en compromisos institucionales que pueden tener la forma de una instancia supranacional o simplemente de acuerdos periódicos entre ministros o entre presidentes. Desde una institucionalidad muy compleja, como la de la Unión Europea, hasta una mucho más sencilla y aparentemente frágil, como la del Mercosur, la función se deriva de la forma específica que toma de cada proceso de integración, reflejando los objetivos y los mecanismos acordados para alcanzarlos.

El marco logrado genera, a partir de entonces, condicionantes específicos hacia el interior de los Estados nacionales que, sin embargo, no cuestionan los resortes fundamentales de las políticas que los Estados consideran vital mantener en el nivel nacional. Qué aspectos de la regulación quedan efectivamente anclados en la instancia nacional depende de las características de los modos de regulación vigentes en el momento de diseñar la integración. Y esos modos de regulación se encuentran en sintonía con los requerimientos de la reproducción ampliada del capital. Por eso, es central analizar la espacialidad de la acumulación para comprender las características específicas de un proceso de integración. Se ha dedicado un largo trabajo (Musacchio, 2011) para analizar, desde esta perspectiva, las integraciones europeas. Se señala allí la gran importancia de la regulación nacional en espacios de acumulación nacionales como característica de la Comunidad Europea de los años 50 y 60 del siglo pasado, así como también la transferencia de mecanismos centrales en la regulación hacia el nivel regio-

---

<sup>1</sup> En aquel contexto, el socialismo, o el avance de la Unión Soviética, se convertía en la problemática que resultaba, para varios países de Europa occidental, la piedra angular de la necesidad de un acuerdo de integración regional, más allá de su forma aparentemente económica.

nal luego del Acta Única en el marco de una regionalización del espacio de acumulación de capital.

Sobre estas condiciones, el proceso de integración influye a largo plazo en las estructuras económicas, determinando qué sectores se desarrollarán más rápidamente, o qué sectores lo harán de manera más lenta. Así, si la conformación de la integración se plantea en el nivel macroeconómico, su influencia se proyecta inmediatamente hacia el nivel mesoeconómico. Este suele ser ignorado por los análisis, aunque, desde una perspectiva de largo plazo, es el que más registra la incidencia de los procesos de integración, pues involucra los sectores económicos específicos y las distintas ramas de la producción. En general, a partir de la combinación de: (a) los recursos existentes; (b) la definición de los sectores que se protegen frente a terceros países — y cuáles no; y (c) qué inserción comercial se tiene, dentro y fuera de la región, el proceso de integración y si este incide directamente sobre la dinámica mesoeconómica de la región y de cada uno de los países que conforman el proceso.

La dinámica mesoeconómica influye también las formas en las que los acuerdos de integración se derraman en el tejido productivo microeconómico, actuando especialmente sobre la relación capital-trabajo, que determina las condiciones de trabajo, los niveles salariales y la competitividad relativa de las empresas que logran posicionarse en ese proceso. Ese tercer nivel de análisis trata a ver, entonces, cuál es el impacto microeconómico, tanto en el ámbito empresarial como en la relación capital-trabajo o en la dinámica de los grupos y clases sociales.

A partir de estas consideraciones iniciales, es posible comenzar a analizar los procesos concretos, donde lo que se pretende es llenar de contenido esas definiciones de partida. Casi siempre la interpretación ortodoxa pretende buscar leyes generales que permitan hacer absoluta abstracción de todo el contenido concreto para avanzar hacia formalizaciones al estilo de una cuestionable interpretación de la ciencia física, tratando de vaciar de contenido el análisis. El camino que se pretende trazar es precisamente el inverso. Desde determinados elementos conceptuales abstractos se propone avanzar en el análisis fino de los procesos concretos y, en ese marco metodológico, se advierte que los aspectos vinculados a los modelos nacionales se reflejan en determinadas formas de integración específicas, cuyo estudio en detalle es el eje principal.

El Mercosur se origina en complementariedades económicas, políticas y estratégicas planteadas a partir de la imposición de los modelos neoliberales a principios de la década de 90 del siglo XX. Es en ese marco que se explica el carácter comercialista y la débil institucionalidad del proceso. Pero, es ese condimento inicial el que también marca genéticamente el rápido

agotamiento y una prolongada etapa de tensiones. Es que, agotados y abandonados los modelos neoliberales, la arquitectura del Mercosur no vuelve a ser replanteada. Por lo tanto, las viejas instituciones, los mecanismos y las características configuradas bajo parámetros neoliberales se tornan una pesada carga en las relaciones de la región. Una y otra vez resultan vulnerados los acuerdos y, sin embargo, nadie establece un cuestionamiento de fondo al Mercosur. Es que esos vínculos intrarregionales son internalizados de manera informal, mostrando que el anclaje regional también forma parte de los nuevos modelos que se impusieron desde principios del milenio. Aparece así una tensión fundamental que se agrava aún más luego del estallido de la crisis internacional: si, por un lado, los vínculos entre los países de la región ganan en intensidad, las formas de la integración emergentes de la etapa neoliberal permanecen congeladas y desadaptadas a las nuevas necesidades, imprimiendo una carga de problemas al despliegue de nuevos objetivos y procedimientos. De allí que la tensión solo podrá resolverse con un replanteo estructural de las formas, los mecanismos y los objetivos del proceso de integración.

## El Mercosur neoliberal

El Mercosur reconoce dos etapas claramente definidas<sup>2</sup>. La primera, que se puede llamar el Mercosur neoliberal, se gesta a partir del año 1991, en sintonía con la consolidación de los modelos neoliberales en toda la región. El punto de partida se abrochaba con los intentos de detener la crisis que había afectado al subcontinente de manera generalizada desde mediados de la década de 80. Dicha crisis, entre otros efectos, había sido uno de los factores fundamentales para el fracaso del proceso de integración planteado por Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años 80, que pretendía estructurar un proceso de acumulación centrado en la región (Musacchio, 2007; Schvarzer, 2001). El proyecto de esa década intentaba relanzar la industrialización, estableciendo prioridades explícitas en algunas ramas industriales y agrícolas con un énfasis muy marcado en el campo energético a partir del desarrollo conjunto de emprendimientos y de claros mecanismos de distribución y compensación de desequilibrios.

---

<sup>2</sup> Quijano (2005) propone la existencia de cuatro etapas que abarcan los acuerdos sectoriales entre Argentina y Brasil (1986-1991): la construcción de la integración de corte neoliberal (1991-99), la crisis (1999-2002) y la etapa de relanzamiento (2003 en adelante). En rigor, se cree que la primera etapa es un intento de integración en sí mismo, con características específicas y que es abandonado con la firma del Tratado de Asunción.



La perspectiva de los programas de la década de 80 quedó arrasada con los nuevos planteos que aparecieron a partir de la década siguiente, que se derivaban tanto de la crisis como de las presiones que surgieron en las negociaciones que todos los países de la región encararon con los organismos financieros internacionales para reprogramar la deuda externa. En general, esas negociaciones lograron una disminución de la tasa de interés, un estiramiento de los plazos de pago y alguna quita —, pero a cambio de fuertes condicionamientos para las políticas internas — buscando imponer la orientación dada por el Consenso de Washington y encarando procesos amplios de privatización que pudieran hacerse mediante la capitalización de la deuda. Con los títulos de deuda — muchas veces comprados a un precio inferior de su valor — podría adquirirse parte del paquete accionario de empresas públicas, cuya reestructuración aseguraría importantes ganancias. Previamente, el Estado se hacía cargo de reducir el personal, precarizar las condiciones de trabajo, elevar las tarifas y absorber la deuda existente. Esto se sumaba a una serie de políticas que tenían un impacto inmediato sobre las condiciones de vida de la población, a partir de planes de ajuste, de intervención de parte del Estado y de flexibilización del mercado laboral, cuyas acciones también condicionaban la marcha de la economía y de la sociedad en el largo plazo. Se avanzó, paulatinamente, en la privatización de los sistemas de seguridad social, de salud o de educación, de modo que se gestaba una fuerte ruptura en la sociedad y una “elitización” de la salud, de la seguridad social y de la educación.

Desde el punto de vista intelectual, el Consenso de Washington se erigió, en aquel contexto, como la receta de medidas políticas que debían adoptar los Estados. Diversos grupos multinacionales y locales impulsaron esas políticas, que los beneficiaban de manera explícita, gestando las bases sociales para la configuración de modelos de corte neoliberal. Se podría decir que había una fuerte regulación, una “mercadización” del pensar la política económica. Esto no solo significaba la primacía del mercado; por ejemplo, las relaciones capital-trabajo, sino incluso en la definición de los sectores estratégicos de un país. Hasta ese momento, y con algunas interrupciones como en la Argentina de los finales de la década de 70, tendía a predominar, en América Latina, la idea que algunos sectores eran, por razones económicas o estratégicas, más importantes que otros, y debían ser estimulados explícitamente por el Estado. En algún momento había sido el acero o la metalmecánica, en otro, la energía, y dentro de esta, el sector petrolero o el sector de la energía atómica. Generalmente, los modelos nacionales incluían un conjunto de prioridades sectoriales sin las cuales parecía que la economía se derrumbaba o quedaba cada vez más dependiente de las potencias desarrolladas.

La idea que se impuso en 1990 era que esa concepción deformaba la estructura económica y lo que, en realidad, correspondía era darle al mercado la potestad de elegir libremente cuáles debían ser los sectores dinámicos, a partir de criterios de ventajas comparativas, de modo que se elevara la eficiencia. En el plano real, esa eficiencia se construyó, no obstante el discurso, a partir de estímulos específicos de políticas económicas que beneficiaban al sector financiero, algunos pocos procesos industriales vinculados a la explotación de recursos naturales y a algunas producciones agropecuarias asociadas a nuevos paquetes tecnológicos. En el caso de la Argentina, esto se veía muy claro en sectores que explotaban recursos naturales renovables o no renovables que, por su abundancia local y su escasez internacional, generaban ganancias extraordinarias. En ese marco de “señales de mercado”, tendió a predominar un patrón de acumulación anclado en lo financiero-especulativo, apuntalado por elevadas tasas de interés reales y un seguro de cambio fijado muy fuertemente por la ley de convertibilidad en Argentina y, algo más laxamente, por el Plan Real en Brasil, que traccionaba inversiones desde la esfera productiva hacia la financiera, devastando el aparato productivo en aquellos sectores donde no era posible obtener superganancias que pudiesen competir con los réditos de la especulación.

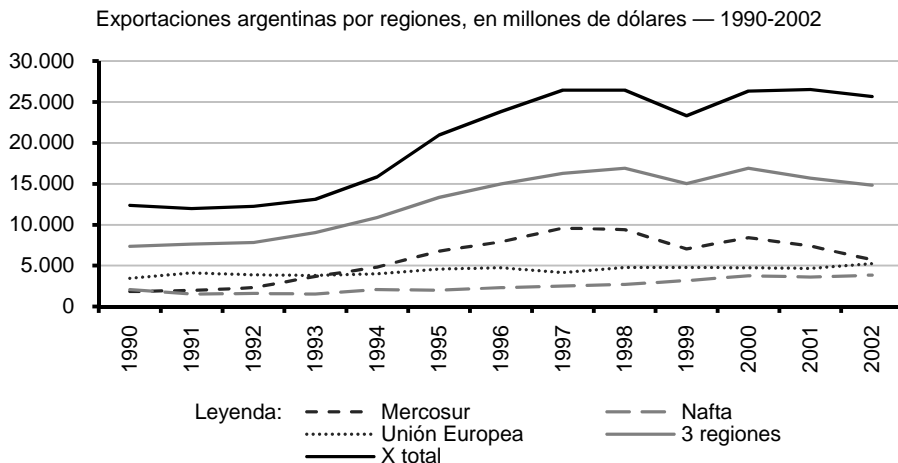
Es sobre esta base que se comienza a pensarse en un giro drástico en el proyecto de integración, avanzando en una nueva dirección cuyo punto de partida era la idea del regionalismo abierto que, en el caso de Argentina, se conjugaba con el realismo periférico. ¿Qué es el regionalismo abierto? La idea que planteaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a finales de 1980 era muy alejada de las nociones sobre la integración que planteaba Prebisch. En lugar de estimular el proteccionismo regional, el regionalismo abierto combinaba la integración con la apertura. En ese marco, el crecimiento debía impulsarse con las exportaciones más que con el mercado interno. Esas exportaciones debían situarse en sectores con ventajas comparativas, reveladas a partir de la liberalización de los mercados. Pero la liberalización influye especialmente en el campo de las importaciones. Por lo tanto, para promover las exportaciones debía recurrirse a la integración regional, que gestara el primer impulso al intercambio, promoviendo un salto en la eficiencia, con la que se podría avanzar en el mercado mundial, objetivo, en última instancia, de todo el proceso. La idea no abonaba la tesis de la integración típica de la década de 50 y 60 del siglo XX, que procuraba defenderse de las grandes potencias y generar una industrialización más diversificada, sino acoplarse a la economía mundial utilizando la integración como una plataforma de lanzamiento (Saludjian, 2004).

Esa integración tenía, no obstante, una arista importante que diferenciaba a Argentina y Brasil. Argentina la relacionaba también con el realismo

periférico, que aludía a la imposibilidad, para un país pequeño, de influir en el concierto internacional, lo que solo dejaba margen, en la política exterior, para vincularse a una gran potencia, que en este caso debía ser Estados Unidos, a quien debía apoyarse incondicionalmente a cambio de su benevolencia. Brasil, por su parte, consideraba que la integración permitía una mayor capacidad de presión en los organismos internacionales, recuperando, de esa forma, parte del terreno que había ido perdiendo con la crisis y el derrumbe de su economía. En ese contexto, el creciente déficit comercial que Brasil sufría con Argentina era un precio razonable a pagar por ese fortalecimiento estratégico.

El superávit argentino se producía en el marco de una fuerte expansión del comercio en la región. Considerando las exportaciones argentinas entre 1990 y el 2002, se aprecia que la curva de ventas totales al exterior tiene una forma muy parecida a la curva de las exportaciones a Brasil (Gráfico 1).

Gráfico 1



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

Cuando se observan, en conjunto, las tres regiones principales para el comercio argentino, la Unión Europea, el Nafta y el Mercosur, queda claro que el impulso de las exportaciones argentinas proviene del Brasil. Esto muestra que el Mercosur permite, en la etapa expansiva del modelo neoliberal, explotar algunos nichos comerciales importantes. Lo que no se advierte, empero, es la influencia del regionalismo abierto. Lo que ocurre no es un proceso de mundialización a través de Brasil, sino la incidencia de cuatro o cinco grandes sectores industriales que integran sus cadenas productivas a nivel regional; fundamentalmente el sector automotriz, con el creciente co-

mercio intrafirma de autopartes. El Mercosur se adapta a la estrategia de regionalización de algunas grandes multinacionales que están muy lejos de plantearse como un avance hacia la globalización. A esto se le agrega algunos productos de origen agropecuario que, fundamentalmente, exporta la Argentina a Brasil, lo que genera un efecto bastante diferente al esperado con el regionalismo abierto.

Mientras que lo que predomina en el comercio argentino, fuera del Mercosur, son las manufacturas de origen agropecuario, en el bloque se destacan con claridad las manufacturas de origen industrial. Esto implica que el comercio argentino es muy diferente con relación al Mercosur y el resto del mundo. El bloque despliega algunas cadenas interesantes en el sector industrial, y sobre todo, le sirve al sector automotriz para replantear sus estrategias. También el sector químico tuvo un impulso conjunto importante, graficado tanto por el crecimiento de la participación en el comercio como en los indicadores de intercambio intraindustrial que se fueron incrementando en un lapso de más de dos décadas (Lucángeli, 2010). Sin embargo, el proceso funcionó dinámicamente mientras las economías estaban en pleno proceso expansivo, interrumpiéndose a partir de 1998, mostrando la vulnerabilidad internacional de los modelos neoliberales de la región.

## **De la crisis regional a la crisis internacional**

El positivo desarrollo inicial del Mercosur como promotor del comercio intrarregional de sus miembros fue tan rápido como efímero. Con los primeros estertores de la crisis de los modelos neoliberales en 1997, el camino ascendente primero se estancó, después ingresó en una fase de lenta declinación. Las crisis internas mostraron crudamente los límites del proceso que, lejos de las expectativas, no logró impulsar de manera decidida un modelo de crecimiento tirado por las exportaciones y con un horizonte espacial planetario. Apenas si había servido para descubrir algunos nichos regionales sobre los que, en coyunturas favorables, podían expandirse decididamente, pero con una crucial dependencia de la demanda interna de sus miembros, pronto golpeada por las políticas de ajuste para esquivar la crisis.

El Mercosur, adaptado a los requerimientos de los modelos neoliberales, perdió su base de sustentación cuando los países miembros comenzaron a transitar por nuevos caminos. Esto quedó plasmado, claramente, a partir de las devaluaciones brasileñas en 1997 y, sobre todo, en 1999. Esta última devaluación resultó un golpe muy fuerte para el Mercosur, aunque su influencia ha sido interpretada de dos maneras diferentes. Una perspectiva muy difundida interpreta que Brasil devaluó sin consensuar con sus socios,

afectando de manera mortal la institucionalidad del Mercosur y la confianza regional. Una interpretación alternativa a la que se adscribe aquí (cf., por ejemplo, Rapoport y Musacchio (2006)) apunta que, con esa devaluación, Brasil daba un paso decidido hacia la salida del modelo neoliberal, buscando romper con las ataduras que este le imponía. Incluso, algunos autores sostienen que el quiebre no es, ni siquiera, una decisión de Brasil, sino particularmente

[...] del único polo industrial de la región, que resiste y suprime una política que subsidia artificialmente importaciones y grava exportaciones. Y el análisis adquiere más sabor todavía si se recuerda que el propio Fernando Henrique Cardoso, y las máximas autoridades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, pusieron el grito en el cielo por la devaluación forzada, acto de suprema irresponsabilidad (Quijano, 2005, p. 55).

A partir de allí, empieza a notarse una tensión creciente entre los problemas regionales y la búsqueda de una nueva integración. Sobre todo, desde que los países superaron la etapa más difícil de la crisis, a partir del 2002, comenzó un lento, pero firme camino de crecimiento, basado en políticas diferentes a las neoliberales y sostenido en un tipo de cambio más alto, que procura proteger la producción local, mientras empieza a desplegar algunas políticas sociales y redistributivas para tratar de combatir las manifestaciones más groseras de la pobreza y la miseria<sup>3</sup>. En ese afán, se trató también de revertir el camino de la flexibilización laboral desplegada en la etapa neoliberal. En algunos países y terrenos se avanzó más que en otros para romper con el proceso de acumulación financiera y concentrarlo en la acumulación productiva. En definitiva, se empezaron a plasmar nuevas políticas económicas en toda la región, con un fuerte impulso exportador, originado de una mayor rentabilidad general para la producción de bienes. El proceso fue apuntalado también por los cambios favorables en los precios internacionales, fundamentalmente por el fuerte aumento de algunas materias primas como la soja. Esto es lo que permitió, sobre todo inicialmente, que el impacto de la nueva coyuntura se apoyara en el descubrimiento de nuevos mercados. Las políticas comerciales de Argentina y Brasil apuntaron a diversificar mercados, abriendo nuevos destinos de exportación en el sudeste asiático, sobre todo en China, pero también en otras regiones como en la India o Sudáfrica. Se perfiló también Rusia como un destino importante de las exportaciones. Por eso, el Mercosur claramente perdió terreno en los primeros años de la recuperación. De todas maneras, buena parte del cam-

<sup>3</sup> Para un sintético análisis comparativo de las políticas implementadas en la región, así como sus diferencias frente al modelo neoliberal, ver Faria (2012).

bio de tendencia no debe ser buscado en las coyunturas externas favorables, sino especialmente en un crecimiento de la demanda interna, tanto en el consumo como en la inversión pública y privada. De esa manera, los ritmos de crecimiento de cada país quedaron determinados, en primer término, por la expansión de la demanda interna. Por eso, no sorprende que quienes practicaron una política más expansiva tuvieron tasas de crecimiento más altas que sus socios.

En ese contexto, el Mercosur fue cambiando paulatinamente de fisonomía, sin registrar, empero, un proceso de transformación sistemática profunda. Así, comenzaron a recortarse dos terrenos cada vez más definidos, que corren por carriles paralelos, con algunos espacios de cruces. Por un lado, el espacio de lo que podría denominarse la dimensión político-estratégica, cuya importancia original era — especialmente para la Argentina — de bajo peso relativo, y que, desde 2002, fue ganando indiscutible terreno, incluso a pesar de la creación de nuevas instancias regionales que tienen su foco en este tipo de cuestiones, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En todo caso, el Mercosur tiene un papel más ceñido a los aspectos estratégicos en el plano interno del vínculo entre sus participantes o en cuestiones de la inserción económica de la región en el mundo. Probablemente, el punto culminante de tal perspectiva haya sido la suspensión de Paraguay al vulnerar la cláusula democrática con el desplazamiento del Presidente Lugo.

El otro campo es el más específicamente económico, y constituyó la base sobre la que se estructuró la integración. Allí, el vínculo se fue tornando cada vez menos armónico y más complejo, regularmente generando peligrosos campos de tensión que, no obstante, han sido, hasta el momento, controlados a tiempo. En ese punto se desplegó una dinámica de conflictos y acercamientos, fruto de una concepción de la integración económica tributaria del neoliberalismo, con actores nacionales que ya largamente abandonaron los modelos neoliberales. Por lo tanto, el Mercosur se fue convirtiendo, desde la perspectiva económica, en una institución cuyo eje se centra en el encauce de los conflictos más que en el marco del despliegue de estrategias de desarrollo conjuntas. Ese encauce supone, muchas veces, un alejamiento parcial de las prácticas *standard*, consideradas razonables para un proceso de integración, pues lo que se crea es un marco en el cual se admiten — y se administran — las restricciones a las prácticas del libre comercio regional para evitar el colapso del bloque.

Sin que la enumeración, que se presenta a continuación, pretenda conformar una lista completa, las negociaciones de la región se han visto sacudidas por un intercambio comercial, crecientemente desequilibrado, que muchas veces ha afectado de manera ostensible a algunas ramas producti-

vas de algún país miembro. Ese desequilibrio se funda en varias razones, que deben analizarse específicamente en cada conflicto particular, pero que se nutren: (a) de las asimetrías existentes entre los miembros; (b) de una evolución no sincrónica de la productividad y de las inversiones en cada país; (c) de una evolución dispar del crecimiento del producto y de la demanda interna; (d) de evoluciones diferentes de las paridades cambiarias; (e) de ocasionales divergencias en las negociaciones internacionales como en el caso de los acuerdos que, en competencia, firmaron Argentina y Brasil con China y Corea en 2004; y (f) del impacto interno de la evolución de la coyuntura internacional, sobre todo luego del estallido de la gran crisis en 2007.

Como contracara, las principales autoridades (muchas veces a nivel directamente presidencial) han mostrado, una y otra vez, una voluntad política para sostener el proceso, buscando maneras institucionales o informales para absorber las tensiones, recurriendo, según sostiene Wolf (2012, p. 66), a

[...] una modalidad cooperativa que tiene como objetivo la identificación de problemas comunes y la búsqueda de soluciones compartidas a los mismos, lo cual permite comprender a la integración regional como un medio, y no como un fin en sí mismo.

O como sostiene Faria (2004, p. 23), recurriendo a la existencia de un proceso de autopoiesis, es decir, a la capacidad, por parte del propio sistema, de absorber información y procesarla para realizar las adaptaciones necesarias para garantizar la continuidad de su existencia. En gran medida, ese proceso de administración de las restricciones, de admisión y de internalización de su existencia, incluso con mecanismos reglamentados institucionalmente, es parte de la adaptación necesaria para la continuidad de su existencia. Una existencia que, por razones estratégicas, de política internacional y, en coyunturas de crisis, de política interna, no está puesta en cuestionamiento a pesar del juego de restricciones y escaladas de conflictos a nivel de cámaras empresarias, secretarías o ministerios.

## **Un panorama contradictorio: expansión comercial con medidas restrictivas**

Las estrategias que se estructuraron para dejar atrás las crisis, luego del cambio de milenio, tuvieron como patrón común la búsqueda del fortalecimiento de las cuentas externas. Esto suponía, para cada país del bloque, impulsar exportaciones con herramientas que estimularan la competitivi-

dad — en especial por medio de devaluaciones cambiarias — y con negociaciones para ampliar mercados. Por otra parte, suponía también evitar que las importaciones crecieran al mismo ritmo. En ese contexto, resultaba cada vez más difícil sostener el comercio libre, de modo que se fueron generalizando las restricciones y barreras, que dispararon insistentes conflictos, recurrentes desde 2002 en adelante. A pesar de una decidida voluntad política de encontrar un nuevo sendero para la integración, las dificultades y las divergencias en el comercio exterior al Mercosur tendieron a agravarse con el correr del tiempo. Lo interesante es que tales restricciones contrastan con un salto grande en el intercambio intrarregional. Para Argentina, sus exportaciones al bloque crecieron casi un 250% en una década, mientras las importaciones se expandieron casi un 560%. En esa evolución diferente de ambas variables se encuentra la clave para entender las trabas, y ese intercambio se fue tornando cada vez más desequilibrado. El déficit argentino se amplió casi sin interrupciones, siendo mucho más elevado que el superávit que había registrado en la década de 90.

La meta que se impuso Argentina de lograr un superávit comercial que permitiera cubrir el servicio de su deuda externa llevó a sus autoridades a tomar medidas cada vez más restrictivas en las importaciones. Además, la política de reindustrialización se manifestaba en algunos tabiques defensivos para ramas industriales que se encontraran amenazadas frente a *shocks* externos que incentivarán la competencia de productos importados. Aunque en general las medidas eran multilaterales, el lugar de privilegio que tiene Brasil en la estructura del comercio de Argentina lo convirtió en el principal afectado. Esto dio pie para reiteradas discusiones entre los ministerios de economía y las cancillerías que, en general, pudieron ser destrabadas con intervención directa de los presidentes. Aunque el foco de las discusiones estuvo puesto en Argentina y Brasil, las fuertes asimetrías llevaron a Uruguay y Paraguay a hacer oír también sus reclamaciones, exigiendo compensaciones ante la percepción de que los frutos de la integración eran atrapados fundamentalmente por los dos socios mayores.

Si las restricciones resultaban fastidiosas, como se decía, no podían ser desligadas de los desequilibrios en los que se originaban. Y estos, a su vez, eran fruto de las diferencias observables en las políticas económicas. Argentina avanzó mucho más en atacar algunos de los bastiones de la valorización financiera, permitió una mayor devaluación de su moneda y practicó una política monetaria mucho más laxa, con tasas de interés reales más bajas. Brasil, en cambio, enfatizó un control de la inflación bastante más rígido, con tasas de interés más altas, que atraen capitales desde el exterior y presionan mucho más a la revaluación del real. El resultado fue, entonces, que Argentina devaluó su moneda respecto del real muy marcadamente, lo



que generó en ambos países una relación diferente entre la valorización financiera y la valorización productiva.

Brasil viene capitalizando un conjunto de fuertes inversiones realizadas desde finales de la década de 90 — especialmente desde el 1999 en adelante —, cuando abandonó el tipo de cambio fijo como mecanismo fundamental del control de la inflación. Esas inversiones maduraron a lo largo de la década pasada y permitieron un salto en la productividad y en la competitividad de la economía brasileña, lo que contribuyó a compensar parcialmente la devaluación del peso frente al real y, por lo tanto, a generar un intercambio cada vez más marcadamente desequilibrado. Argentina, a su vez, impuso, desde 2003, un modelo con mayor incentivo al consumo que Brasil, por lo que la demanda interna creció más en Argentina, y eso fue una razón aún más poderosa para el desequilibrio, como se analiza en seguida (Gráfico 2).

Gráfico 2



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

Sobre esa base, el comercio se ha desarrollado en medio de algunas turbulencias, a cuya existencia contribuyeron las trabas que los miembros del Mercosur se impusieron mutuamente. De la misma forma, las negociaciones internacionales, aunque generalmente se realizaron de manera conjunta o coordinada (no en todos los casos) siguieron ese patrón. En especial, los acuerdos firmados, de manera individual y en abierta competencia por ambos países, con China y con Corea a principios del 2004. También aparecieron algunas fisuras en la posición que ambos países sostenían en las negociaciones desarrolladas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde inicialmente el Mercosur intentó actuar como bloque.

Sin embargo, hay un elemento de mucha significación en el proceso de integración regional que caracteriza a toda la última década. Desde el punto de vista económico, no son las restricciones comerciales el principal escollo,

sino la ausencia de un modelo de desarrollo económico y social formulado articuladamente en cada país, que además sea compartido o compatible, y que sirva de base de sustentación para replantear de manera radical la forma de funcionamiento y los objetivos del Mercosur. Lo que sigue ausente en la región es la formalización de un modelo definido sobre el cual empezar a renegociar qué integración se pretende y qué objetivos necesita cada uno de los países para integrarse. Es cierto que se recortan varios fundamentos de las nuevas políticas económicas, con algunas claras similitudes entre los socios de la región. Sin embargo, ellos no alcanzan para poder considerarlas un modelo de desarrollo sustentable a largo plazo que sea conscientemente buscado. En esas condiciones, es difícil adecuar los fundamentos para transformar el proceso de integración y convertirlo en un punto de apoyo estructural para el rediseño del perfil productivo y social de la región.

Pero, a pesar de ese vacío, ninguno de los socios — ni siquiera Uruguay, que especuló varias veces con abandonar el bloque —, intentó romper con el proceso. En última instancia, siempre se recurrió a una negociación, a nivel presidencial, que terminó salvando los problemas que se perfilaban como terminales, evitando que el bloque se disgregue. En algunos casos, como ocurrió en Uruguay, debió recurrirse a un plebiscito frente a la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, tratando de reforzar la presencia uruguaya en el bloque. Lo cierto es que aún con un Mercosur fuertemente ajado y golpeado, sigue habiendo un nivel de política exterior que se coordina y sigue manteniéndose una decisión política de conservar el proceso sin darle muerte formal. También sigue habiendo una estrecha relación comercial que se recupera de manera clara en los últimos años. Incluso, en el pico de la protesta de Paraguay y Uruguay por un supuesto perjuicio que el Mercosur les estaría ocasionando, se introdujeron mecanismos de compensación como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un monto de fondos regionales que permiten el desarrollo de infraestructura para redistribuir mejor los beneficios que cada país adquiere del proceso de integración. Además, logró concretarse la ampliación con el ingreso pleno de Venezuela — aunque también la salida temporaria de Paraguay luego del golpe parlamentario que expulsó del poder a Lugo —, mientras se llevan a cabo negociaciones de otros candidatos potenciales al ingreso pleno.

Algunas disputas comerciales fueron zanjadas por medio de acuerdos que se podrían ver desde una doble perspectiva. Un ejemplo de ello fue la cláusula de adaptación competitiva que firmaron, en 2006, Argentina y Brasil luego de largas negociaciones, y que permitía restricciones consensuadas temporarias a la importación para sectores en los que las importaciones provenientes del otro país golpeaban de manera fuerte y comprobable,

mientras se instrumentaban políticas específicas para mejorar la productividad de dichos sectores. Esto — que por un lado puede verse como una restricción al comercio, y desde el punto de vista de una integración pensada desde la ortodoxia no debería admitirse —, desde el punto de vista de un proceso de integración con objetivos más amplios y con una perspectiva de largo plazo, se podría entender como un importante elemento de negociación que encuentra una válvula de escape a un problema que, en última instancia, podría hacer naufragar el proyecto completo. En todo caso, el problema de fondo fue el carácter bilateral de la medida, dejando fuera a Paraguay y Uruguay, más que la reglamentación del proceso restrictivo en sí. En ese mismo sendero de puntos de apoyo para mantener el proceso, se suma la creación de un banco regional que, aunque no logra cobrar un papel protagónico, significa la creación de una institución que puede tener un rol importante de largo plazo en el rediseño del bloque.

Se encuentra, entonces, un panorama complejo y contradictorio, en el que el Mercosur sigue siendo una herramienta política importante para la región, que continúa sosteniendo el despliegue de algunas cadenas productivas como el sector automotor, pero también resulta ostensible la ausencia de un modelo de fondo que permita reformular el proceso de integración con la profundidad que sería deseable. Se plasma así un Mercosur contradictorio y golpeado, que todavía sigue funcionando bajo los parámetros del modelo neoliberal, pues no tiene ni una institucionalidad diferente ni un conjunto de objetivos explícitos distintos de los que se habían trazado en 1991. Probablemente allí se encuentre la clave de la contradicción: el Mercosur sigue siendo, fundamentalmente, una unión aduanera (por supuesto imperfecta y frecuentemente vulnerada) en momentos en los que el comercio resulta solo una dimensión — y ni siquiera la más importante — de las políticas nacionales y de las relaciones del bloque. Ese desfase no puede menos que ser fuente de conflictos en un contexto muy diferente al que existía cuando el Mercosur se puso en funcionamiento.

Sobre ese panorama se monta el impacto de la crisis internacional, que proyecta su influencia negativa sobre las cuentas externas, aunque la incidencia es diferente en cada país. Para algunos, significa una caída del comercio exterior, la aparición de un déficit, o en la balanza comercial o en la cuenta corriente, especialmente por el pago de servicios de la deuda externa o la remisión de utilidades del capital extranjero. Para otros, se materializa por medio de una fuerte fuga de capitales. Pero, en uno u otro caso, se trata de un impacto que obliga a todos los países de la región a implementar políticas que procuran corregir los desequilibrios en las cuentas externas, tratando de manejar un problema de divisas que hasta el estallido de la crisis no existía. Entre el 2003 y el 2007, el problema, para la región, y en

especial para Argentina, era controlar y limitar el ingreso de divisas y frenar la tendencia a la revaluación. A partir de la crisis se produce un fenómeno inverso, una salida de divisas del sistema, que presiona sobre el tipo de cambio. En ese contexto, hay una desaceleración del crecimiento, una mayor volatilidad, dilemas mucho más marcados entre inflación y crecimiento y en ese contexto, la integración se torna mucho más complicada de sostener (Cuadro 1).

Cuadro 1

## Indicadores básicos de Argentina y Brasil — 2006-12

AÑOS	BRASIL				ARGENTINA			
	Variación Producto Interno Bruto (%) (1)	Saldo Comercial (US\$ millón)	Cuenta Corriente (US\$ millón)	Índice Nacional de Precios al Consumidor (1)	Variación Producto Interno Bruto (%) (1)	Saldo Comercial (US\$ millón)	Cuenta Corriente (US\$ millón)	Índice de Precios Implícitos (1)
2006	4.0	46.457	13.643	3.12	8.5	12.393	7.768	13.5
2007	6.1	40.032	1.551	4.46	8.7	11.273	7.355	14.1
2008	5.2	24.958	-28.192	6.90	6.8	12.556	6.756	19.2
2009	-0.3	25.272	-24.302	4.11	0.9	16.886	10.995	10.0
2010	7.5	20.147	-47.273	4.31	9.2	11.382	1.360	15.3
2011	2.7	29.800	-52.480	6.50	8.9	10.014	-1.568	17.3
2012	0.9	19.415	-54.230	5.84	1.9	12.690	479	20.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2012, Ministerio de Economía (Argentina, 2012) y Banco Central do Brasil (Bacen, 2012).

(1) Variación del PIB e índices de precios en tasa de variación anual.

Por eso, se pueden observar dos comportamientos novedosos. Uno de ellos, a partir del impacto que tanto Argentina como Brasil recibieron en 2009, es la diferencia en las tasas de crecimiento. Brasil entró rápidamente en recesión, mientras Argentina logró mantenerse en la línea de flotación con políticas activas. Esa diferencia es crucial a la hora de entender por qué la balanza comercial bilateral se tornó favorable a Brasil. Este es un resultado claro del incremento relativo de las importaciones de Argentina.

Argentina registró niveles de crecimiento mucho más altos que los de Brasil, con un saldo comercial que, en relación al Producto Interno Bruto (PIB), sigue siendo también más elevado. Brasil tiene un déficit en cuenta corriente marcado a partir del 2008<sup>4</sup>. Argentina, en cambio, ha logrado mantener un superávit en cuenta corriente, y su problema mayor, en el sector

<sup>4</sup> Para un análisis de las razones del déficit en cuenta corriente, ver, por ejemplo, Bello (2010).

externo, ha sido la fuerte fuga de capitales, al que se le agrega el fuerte déficit comercial en el sector energético. Se trata de dos problemas de raíz diferente que, en principio, deberían combatirse con políticas económicas diferentes. Brasil mantiene, en ese contexto, una política de control de la inflación mucho más fuerte que la de Argentina. Esa diferencia tiene también su impacto en el manejo del comercio exterior.

En Argentina se impuso una fuerte restricción al comercio exterior, que golpea también al comercio bilateral. Se eliminaron las licencias automáticas para importar y se acentuaron los controles en las fronteras. La idea inicial del Mercosur apuntaba a instaurar una unión aduanera, en la que el libre comercio dentro la región fuera absoluto, por lo tanto, se esperaba la desaparición total de las restricciones y los controles. Sin embargo, algunas restricciones se mantuvieron a lo largo de la década de 90, y reaparecen con más fuerza ahora. Los empresarios suelen quejarse de que, aunque más formalmente el bloque es una unión aduanera, los camiones siguen siendo detenidos en las fronteras (LAI, 2005). Esto se agravó en los últimos años, lo cual llevó a una escalada de conflictos bilaterales cada vez más intensa. Especialmente la Argentina presiona con la idea de que debe compensar su comercio exterior, dado que tiene un déficit notorio frente a Brasil, y necesita moderar las importaciones provenientes de ese país. Brasil no acepta eso, pues escapa a las normativas del Mercosur, y sus funcionarios y cámaras empresarias elevan protestas debido a que consideran que las restricciones de Argentina constituyen una discriminación de producción que contradice toda la normativa del Mercosur.

Sin embargo, el problema queda planteado en una zona gris. Al analizar el comercio exterior argentino, se observa que, entre mediados de la primera década del siglo XXI, hubo un cambio marcado de tendencia. En el caso de las exportaciones, por ejemplo, el inicio del milenio vino acompañado por una pérdida de interés y de la participación del Mercosur. Esto se debía, fundamentalmente, a las crisis de los países de la región, que reducían la demanda interna. Especialmente el sector automotriz, uno de los más relevantes para el comercio intrarregional, se contrajo significativamente. Mientras tanto, China empezaba a perfilarse como el destino más importante para la Argentina. Lo que hay que destacar también es la pérdida de participación de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Sin embargo, a partir del 2006, se quebró la tendencia declinante y el Mercosur comenzó a reavivar su comercio, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Exportaciones de Argentina, por destino, en porcentaje del total — 2002-12

AÑOS	MERCOSUR	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	CHINA
2002	22.3	11.3	20.5	4.3
2003	18.9	11.2	20.3	8.3
2004	19.6	10.8	18.1	7.6
2005	19.0	11.1	17.3	7.9
2006	21.4	8.6	17.4	7.5
2007	22.2	7.4	17.7	9.2
2008	23.0	7.3	18.8	9.1
2009	24.8	6.2	18.4	6.6
2010	25.1	5.2	16.4	8.5
2011	24.7	5.1	16.9	7.4
2012	24.9	5.0	14.4	6.4

FUENTE: Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

En el caso de las importaciones, se produjo un fenómeno inverso. Hay aquí también, efectivamente, una pérdida de participación de las importaciones provenientes de Brasil, aunque mucho más marcadas son las de Estados Unidos y de la Unión Europea, mientras se observa un avance muy fuerte de las compras provenientes de China. Tienen mucho que ver en esto los acuerdos firmados en 2004, que produjeron un gran salto de las exportaciones chinas a la Argentina. A diferencia de las exportaciones, no hay aquí un cambio de tendencia significativo a lo largo de toda la década (Cuadro 3).

Cuadro 3

Importaciones de Argentina por origen, en porcentaje del total — 2002-12

AÑOS	MERCOSUR	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	CHINA
2002	32.2	19.9	23.5	3.7
2003	37.2	16.2	20.4	5.2
2004	36.4	15.1	19.0	6.2
2005	38.0	13.9	17.0	7.8
2006	36.8	12.4	17.1	9.1
2007	35.9	11.8	16.6	11.4
2008	34.8	12.0	15.7	12.4
2009	33.2	13.2	16.5	12.4
2010	33.4	10.7	17.2	13.5
2011	31.0	10.4	15.7	14.3
2012	27.8	12.3	18.0	14.6

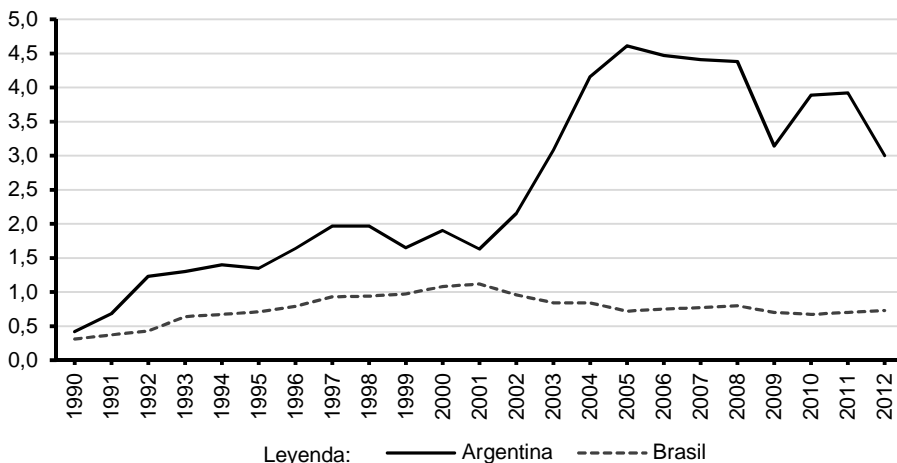
FUENTE: Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

En realidad, lo que influye muy marcadamente en el comercio entre Argentina y Brasil es la evolución del PIB. Existe una relación muy estrecha entre el crecimiento de la demanda de cada uno de los países del Mercosur y las importaciones que hace ese país de los demás. Cuando Brasil crece muy rápidamente, crecen también las importaciones que él efectúa desde la Argentina. De la misma forma, cuando Argentina crece, también lo hacen las importaciones que realiza desde Brasil. De allí que las diferencias apuntadas en la evolución del comercio exterior se ven fuertemente influidas por las diferentes tasas de crecimiento de cada país, así como con las diferentes tasas de expansión de la demanda, tanto de bienes de consumo como de bienes intermedios y de capital. Fundamentalmente, estos últimos tienen un impacto muy fuerte en el comercio exterior y en las compras argentinas desde Brasil.

En esas condiciones, lo que además se puede inferir de las estadísticas es cómo la relación entre consumo interno e importaciones se acentúa todavía más para el caso de la Argentina. En los últimos años, además de crecer las importaciones a consecuencia de la expansión interna, dicho crecimiento fue más que proporcional, mientras en el caso brasileño, el incremento de las compras provenientes de Argentina fue más débil que el crecimiento del producto (Gráfico 3).

Gráfico 3

Relación importaciones/Producto Interno Bruto (M/PIB), en porcentaje, 1990-2012



FUENTE: Elaboración propia. Importaciones en base a datos del Ministerio de Economía de la República Argentina (Argentina, 2012). PIB en base a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012).

Desde ese punto de vista, se podría relativizar la idea de que existe una discriminación por parte de la Argentina, pues está importando todavía más intensamente que hasta el 2002. La intensificación del impulso se produjo entre el 2002 y el 2005, y luego no se revirtió en los años siguientes, salvo en el primer pico de la crisis internacional. Desde el punto de vista comercial se tiene, así, una situación extremadamente compleja, que repercute sobre el proceso de integración conjunto.

## ¿Un nuevo Mercosur?

Hacia el futuro, la manera de escapar de la crisis en las relaciones intrarregionales debería asociarse a un cambio de rumbo en el proceso de integración. Un investigador alemán, Scharpf (1996), plantea muy enfáticamente — analizando el proceso de integración europeo — la necesidad de conjugar las ideas de integración negativa y positiva. Desde su punto de vista, la integración negativa es aquella que se funda en la eliminación de trabas y restricciones en la región, mientras la integración positiva apunta la construcción de procesos comunes. El Mercosur ha sido un caso típico de integración negativa. Lo que se trató es de eliminar barreras comerciales y excluir restricciones a los movimientos de capital. Pero ha habido muy poco de construcción de políticas y de instituciones comunes. Esta perspectiva es absolutamente compatible con la concepción neoclásica, para la cual los Estados deben reducir al mínimo su capacidad de intervención, mientras se refuerza el poder del mercado como mediador de las relaciones sociales. La integración le da entidad legal a esa concepción, y la torna mucho menos reversible que las simples decisiones de política interna.

Sin embargo, la realidad política y económica de la región es hoy muy diferente a la de la década de 90. Existe, en la región, una base de sustentación importante para relanzar la integración desde otra perspectiva. Tal cambio podría estructurarse a partir de la existencia de problemas comunes que deberían llevar a políticas relativamente compatibles y fáciles de articular en la medida en que se establezca un programa de desarrollo a largo plazo, con prioridades específicas y con la idea de una cooperación regional como punto de partida. La región tiene la necesidad de seguir promoviendo y acelerando la expansión nacional y regional. Por consiguiente, un mayor crecimiento del producto, una mayor utilización de los recursos existentes y un mayor crecimiento del empleo generan las bases de una política expansiva. Toda la región, y más allá de los descubrimientos en materia petrolera en Brasil, tiene serios problemas energéticos, a excepción de Venezuela que, en todo caso, puede y está jugando un rol importante como rueda de



auxilio para ese problema. Habiendo cuencas hidroeléctricas para explotar de manera conjunta, yacimientos petroleros que probablemente se expandan a ambos lados de la frontera de varios países, necesidad del desarrollo de nuevas tecnologías que permitan explotar nuevas formas no convencionales de energía (eólica y solar), siendo los países de la región clave en la producción de biodiesel, teniendo (sobre todo Argentina y Brasil) una larga tradición de cooperación en materia de energía nuclear, hay allí elementos para pensar un proceso de integración que tenga como uno de los ejes estructurales una política energética compartida, en la cual se potencie la multiplicidad de explotación energética, la investigación y desarrollo conjunto, la utilización de recursos compartidos.

Esto implica también repensar la infraestructura. Lejos se está de aquella época en que no se podían construir caminos en la Mesopotamia o en el sudeste brasileño por razones estratégico-militares. Pero, el desarrollo de infraestructura de caminos de comunicaciones está muy lejos de fomentar un proceso mucho más intenso de desenvolvimiento regional. Aquí hay recursos, accidentes geográficos y necesidades compartidas en distintos tipos de infraestructura. Hay una necesidad muy fuerte de plantear una política de infraestructura común, a fin de empezar a pensar otro proceso de integración. Además, la región tiene de telón de fondo la necesidad de consolidar un proceso de industrialización que, en los últimos años, parecería haberse disparado en todo el espacio, pero sin un cambio estructural profundo. Si se mira la estructura industrial de Argentina, por ejemplo, se observa que las transformaciones en la matriz industrial no han sido tan impactantes como se podría esperar. Incluso, la industria perdió participación en el PIB. En Brasil, hay quejas constantes por la reprimarización de sus exportaciones, lo cual muestra también un paso atrás en el proceso de industrialización. Por otra parte, hay inversiones cruzadas, especialmente inversiones brasileras, en la industria argentina, que empiezan a tener algunos vínculos importantes sobre los cuales es necesario repensar la matriz industrial, las formas de articulación de las industrias, en qué sectores, cómo, en qué cadena de valor y hasta que nivel deberían llegar las inversiones recíprocas.

Indudablemente las asimetrías internas y externas son otro de los temas. Las asimetrías externas, aquellas que surgen de la relación desequilibrada entre los miembros del bloque, obligan a pensar cómo equilibrar la distribución de beneficios. Pero, a su vez, internamente, los desequilibrios de cada uno de los países son mucho más grandes aún. A veces, las diferencias entre Brasil y Argentina son mucho más chicas que las que tiene Brasil entre su región más desarrollada y el Nordeste. Las comparaciones que se podrían hacer también entre la Pampa húmeda y el noroeste de la Patagonia argentina. Hay, pues, desequilibrios regionales muy fuertes en

cada uno de los países. Incluso el noroeste argentino, que se entrelaza con Bolivia y el sudoeste de Brasil (donde se conforma un bolsón de subdesarrollo muy marcado), impone la necesidad de discutir cómo pensar una política espacial de desarrollo económico y social dentro de la región. Todos los países tienen serios problemas de pobreza y empleo, lo que obliga a coordinar políticas, entre otras cosas, para evitar procesos migratorios internos que puedan desestabilizar los mercados laborales nacionales. Esa es una “caja de Pandora” que en algún momento deberá abrirse. Finalmente, se recorta la conveniencia de pensar una política internacional estratégica, no solo económica sino política, de toda la región y eventualmente avanzar en la institucionalidad correspondiente, la cual no necesariamente tiene que ser la creación de un organismo internacional por arriba de los Estados nacionales. Ese conjunto de políticas, la integración positiva, parece ser el camino por el cual se podrá reconstruir la integración de cara al siglo XXI.

## Literatura citada

ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. **Información Económica al Día**. 2012. Disponible en:

<<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Indicadores econômicos consolidados**. 2012. Disponible en: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

BELLO, T. S. A volta do déficit em transações correntes: algumas considerações. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 21-26, 2010.

BIELING, H. J. **Internationale Politische Ökonomie**. Wiesbaden: Eine Einführung, 2007.

FARIA, L. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FARIA, L. Desenvolvimento e equidade na América Latina. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 33-46, 2012.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). **Data and Statistics**. 2012. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/data.htm>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (ARGENTINA). **Índices de precios**. 2012. Disponible en: <[http://www.indec.mecon.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=5](http://www.indec.mecon.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5)>. Acceso en: 24 nov. 2012.

LUCÁNGELI, J. La estructura del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil 1992-2006. In: BERLINSKY, J.; STANCANELLI, N. (Ed.). **Los acuerdos comerciales: reflexiones desde un enfoque argentino**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010. p. 229-254.

MUSACCHIO, A. **Acumulación regulación e integración: la experiencia europea de la posguerra a la crisis actual**. 2011. 414f. Tese (Doctorado) — Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

MUSACCHIO, A. De la ALALC al Mercosur: la experiencia argentina. In: RAPOPORT, M.; COLOMBO, H. (Comp.). **Nación-región-provincia en Argentina: Pensamiento político, económico y social**. Buenos Aires: Imago Mundi, 2007. p. 107-145.

MUSACCHIO, A. En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 7-34, 2013.

ÖSTERREICHISCHES LATEINAMERIKA-INSTITUT (LAI). **Relaciones Europa-América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia**. Wien: LAI, 2005. Proyecto REAL 2006. Disponible en: <[http://www.lai.at/wissenschaft/files/networking\\_informe\\_final.pdf](http://www.lai.at/wissenschaft/files/networking_informe_final.pdf)>. Acceso en: 22 jun. 2012.

QUIJANO, J. M. Mercosur: ¿El relanzamiento? **Nueva Sociedad**, México, D. F., n. 199, p. 53-58, sept./oct. 2005.

RAPOPORT, M; MUSACCHIO, A. El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical. **Revista Ecuador Debate**, Quito, n. 68, p. 7-18, 2006.

SALUDJIAN, A. **Hacia otra integración sudamericana: críticas al Mercosur neoliberal**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

SCHARPF, F. Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States. In: MARKS, G. *et al.* **Governance in the European Union**. London: Sage, 1996. p. 15-39.

SCHVARZER, J. El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. In: SIERRA, G. (Comp.). **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.p. 21-43.

WOLF, G. El Mercosur como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo. **Densidades**, [S. l.], n. 9, p. 63-90, mayo 2012.



# As alternativas do homem moderno em suas relações sociais: o olhar da economia política clássica, de Marx e de Weber\*

Wolney Roberto Carvalho\*\*

Professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Mestre em Economia (UFSC) e Doutor em Sociologia Política (UFSC)

## Resumo

*Este trabalho busca demonstrar, primeiramente, como os clássicos da economia política entendem que o homem moderno é aquele que busca o seu bem-estar e o máximo prazer através da troca de mercadorias, orientada pela mão invisível do mercado. Em um segundo momento, o artigo visa apresentar, sob a ótica de Marx, o homem moderno como a expressão das relações sociais entre proprietários e não proprietários do capital, relações essas que se ratificam no âmbito do processo produtivo da riqueza material. Por último, o presente texto busca destacar como Weber entende o homem moderno enquanto pressuposto e produto da ética protestante e do espírito capitalista até o final do século XIX, momento a partir do qual a acumulação é despojada do sentido religioso e passa a assumir um fim em si mesmo.*

## Palavras-chave

**Economia política; sociologia política; capitalismo.**

## Abstract

*Firstly, this work aims to demonstrate how the classical authors of political economy understand that the modern man is the one who searches for*

---

\* Artigo recebido em 17 set. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: wolneyc@hotmail.com

*welfare and sheer pleasure through the exchange of goods, guided by the invisible hand of the market. Next, the paper aims to present, according to Marx, the modern man as the expression of the social relations between owners and non-owners of capital, and such relations are ratified in the productive process of material wealth. Finally, this paper aims at highlighting how Weber understands the modern man as presupposition and product of protestant ethics and the capitalist spirit until the end of the 19th century, when accumulation is detached from its religious sense and assumes an end in itself.*

## **Keywords**

***Political economy; political sociology; capitalism.***

**Classificação JEL: P16.**

# **1 Introdução**

Qualquer análise ou discussão sobre a alienação do homem na sociedade moderna tem de levar em consideração a discussão dos economistas — em especial dos economistas clássicos — sobre a origem da riqueza, a sua produção e as relações sociais que se estabelecem a partir delas.

É extremamente relevante perceber que os principais clássicos da sociologia — como Marx, Durkheim e Weber — fazem suas análises críticas ou apologéticas ao homem moderno, às relações sociais estabelecidas na modernidade, à função do Estado (político) e da sociedade civil. Ainda que os críticos pudessem dizer que Weber e Durkheim, por exemplo, não citaram, em suas obras mais importantes, os economistas clássicos como François Quesnay, Adam Smith e David Ricardo, sabe-se que os clássicos da sociologia gestaram suas obras num momento histórico em que as bases da ciência econômica dominante se assentavam nos clássicos da economia política, e é inegável também que a ciência econômica tenha sido considerada em suas análises sociológicas.

Nesse sentido, para se compreenderem as discussões, o debate e as proposições teóricas acerca da modernidade dos homens, das relações sociais estabelecidas na sociedade civil e no seio do Estado e, em especial, da alienação do homem no mundo moderno é que se apresenta, num primeiro momento, o aparato teórico da economia política clássica sobre o

processo da produção material, sua distribuição e seu consumo na sociedade.

Posteriormente, apresentam-se as visões de Marx e de Max Weber acerca do homem moderno, bem como o surgimento e o desenvolvimento do que se convencionou chamar de capitalismo e, finalmente, destaca-se que o homem moderno, depois do século XIX, tem a possibilidade de produzir a sua existência de forma consciente.

## **2 A produção da riqueza na compreensão da economia política: o *locus* da produção do homem moderno**

Inicialmente, vale destacar-se que, para os mercantilistas, a fonte da riqueza encontra-se nas trocas, ou seja, advém da compra e venda de mercadorias. Daí a máxima de que um país é mais rico quanto maior quantidade de ouro e/ou prata que conseguir acumular através do comércio.

Mas os primeiros a tentarem sistematizar a produção e a destinação da riqueza foram os fisiocratas, tendo, à sua frente, Quesnay. De acordo com Belluzzo (1987), para os fisiocratas, a fonte da riqueza era a terra, e a partir da análise das relações econômicas num modelo análogo ao do sistema circulatório — independente da política e da vontade —, concluem que a única classe produtiva socialmente são os arrendatários capitalistas vinculados à terra. Há outras duas classes: a dos latifundiários (proprietários de terras, Igreja e Estado), que se apropriava dos excedentes, e a dos fabricantes de manufaturas, considerada como classe estéril.

Note-se que a classe estéril no sistema — os produtores de manufaturas — apenas efetua uma troca de equivalentes com a classe dos arrendatários, ou seja, troca todos os produtos manufaturados na indústria por alimentos para os seus trabalhadores e por matérias-primas necessárias para o prosseguimento da produção. Já a classe dos arrendatários capitalistas troca uma parte do seu produto por manufaturas necessárias à população agrícola (vestuários e outros bens), bem como por arados, pás, machados, foices, enxadas, meios de produção indispensáveis para a produção agrícola.

Contudo os custos de produção<sup>1</sup> para a classe produtiva eram compostos pelos custos dos manufaturados consumidos pelos arrendatários capita-

---

<sup>1</sup> Segundo Belluzzo (1987), está implícito para os fisiocratas a noção de custo igual ao valor, e que ambos são determinados pelo mercado.



listas aliados aos custos dos meios de produção utilizados na produção agrícola (enxadas, pás, martelos, etc.). Assim, a classe produtiva elaborava sempre um *quantum* total superior aos custos requeridos para a subsistência e a produção, ou seja, era capaz de produzir um excedente — a renda da terra — que, em última instância, era apropriada pela classe dos latifundiários.

Desse modo, segundo Belluzzo (1987), os fisiocratas demonstram que a sociedade econômica é caracterizada por relações econômicas interdependentes entre classes; apontam que existe a produção de um excedente como um dom da natureza, pois o trabalho aparece aqui apenas como um instrumento capaz de tornar a fertilidade natural do solo disponível e concluem que os custos da produção de um bem qualquer são iguais ao valor desses bens, sendo esses determinados no mercado.

Foi a partir de Smith que o trabalho deixou de ser secundário e assumiu a centralidade em todas as esferas da produção material. Em sua conhecida obra **A riqueza das Nações: investigação sobre a natureza e suas causas**, é formulado teoricamente que o trabalho social é o fundamento da riqueza social. Agora os homens, segundo Aued (2001), pela primeira vez através de Smith, admitem que o destino de suas vidas se encontra em suas mãos. Para Cerqueira,

É só depois de ter desenhado a sociedade como uma sociedade de homens que trabalham e trocam — só depois de haver situado as trocas no interior de uma ontologia da sociedade mercantil — que Smith procurará explicar os determinantes das proporções segundo as quais as trocas se realizam (Coutinho, 1993 *apud* Cerqueira, 2004, p. 436). É precisamente por ver nas trocas um mecanismo de coordenação entre os diferentes ramos de produção que a teoria do valor pode assumir a centralidade que ela tem em sua teoria econômica — diga-se de passagem, precisamente o que faltava aos fisiocratas e à maioria dos antecessores de Smith (Cerqueira, 2004, p. 436).

A burguesia emergente — representada teoricamente pela obra de Smith (1983) — propaga as bases econômicas do ventre inglês, estando estas últimas assentadas na proposição da liberdade individual dos homens — em oposição ao antigo domínio aristocrático feudal — e na sua igualdade, em especial no que diz respeito aos negócios e contratos. Vale destacar-se que essa igualdade contratual — assim como a liberdade individual — se converte no credo contra uma era de privilégios comerciais para determinados grupos, própria do período mercantilista.

Assim, a riqueza de uma nação está assentada na quantidade de trabalho e no bem-estar de seus indivíduos. O trabalho, por sua vez, aparece como medida real do valor de todos os bens. Mas observa-se em Smith (1983) que as mercadorias, resultado do trabalho dos homens, se comercia-

lizam no mercado e, ao se encontrarem as mercadorias dos mais diversos produtores, com o desejo de comprar dos homens livres — visando satisfazer as suas necessidades — tem-se a substituição do trabalho social como fonte da riqueza social pelos preços de mercado, os quais são expressão do equilíbrio entre as quantidades de mercadorias ofertadas e demandas. Eis a origem da lei da oferta e da demanda tão difundida e conhecida nos dias de hoje.

Note-se que apesar de Smith (1983) considerar que o trabalho foi a origem de toda riqueza, para o autor, esse somente terá validade — enquanto medida de valor — na etapa mais primitiva da sociedade, pois tão logo se manifesta a propensão natural do homem para as trocas — e com elas se desenvolvem a propriedade privada e a divisão do trabalho estimulada pela extensão do mercado — os homens estarão mais propensos a intercambiar observando a quantidade de outras mercadorias que conseguem adquirir nos atos de compra e venda.

A produção dessas mercadorias, acompanhada da crescente habilidade dos homens, do aumento da destreza do trabalhador, bem como da ampliação da divisão do trabalho, refletir-se-á no aumento da produtividade social do trabalho, o que sempre — para Smith — resultará em maior bem-estar social, pois a riqueza do país tenderá a crescer. Se cada homem livre buscar o seu bem-estar e o máximo prazer através da troca, organizados pela mão invisível do mercado, toda a sociedade será beneficiada e o bem-estar será generalizado.<sup>2</sup>

Todavia Smith já perceberá que há uma separação entre os detentores/proprietários dos meios de produção e os trabalhadores, sendo estes últimos responsáveis pelo acréscimo de valor às matérias-primas. Portanto, cabe aos proprietários do capital o lucro, que corresponde ao retorno do capital global adiantado no processo de produção das mercadorias. Isso mostra, para Belluzzo, que

Adam Smith afirma que a origem do lucro está, portanto, na dedução feita, pelo capitalista, sobre o salário do trabalhador ou que o lucro nasce do fato de que o capitalista vende, sem pagar, uma parte do trabalho incorporado à mercadoria (Belluzzo, 1987, p.26).

---

<sup>2</sup> Segundo Cerqueira (2004, p. 435), “Smith pretendeu mostrar não apenas que a esfera da economia obedecia a princípios distintos daqueles que prevalecem na esfera política — e que serão objeto dos dois primeiros livros da **Riqueza das Nações** — como também que a ordem subjacente ao domínio da vida econômica operaria espontaneamente no sentido de gerar o bem da humanidade, permitindo assim que o discurso econômico se ‘emancipasse’ da filosofia moral. Convém, no entanto, frisar que essa ‘emancipação’ deve ser entendida *cum grano salis*: a reflexão sobre a economia só ganha autonomia teórica porque seu objeto (as ações econômicas) é apresentado até aqui como algo que está naturalmente orientado para o bem, algo que tem, por si só, um caráter moral.”

Ademais, Smith (1983) também afirma que as três fontes originárias de toda renda e de todo o valor são o trabalho, o capital e a terra, sendo os salários, os lucros e a renda da terra os rendimentos desses fatores de produção.

Ora, isso mostra que o célebre autor está apresentando uma contradição, ou seja, não consegue explicar a natureza do excedente na sociedade burguesa. Para Paulani (2000), isso decorre de a economia clássica compreender e expor os fenômenos concretos (os conceitos) em sua aparência. Ademais, segundo a autora, dado o caráter desenvolvido da formação social que serviu de ponto de partida das análises clássicas, esses conceitos foram entendidos como oriundos da natureza humana, mas não como expressão de relações sociais.

Com base em Belluzzo (1987), percebe-se que, num primeiro momento, Smith tende a igualar o valor do trabalho ou trabalho comandado (salário) com o valor do produto do trabalho ou trabalho incorporado, o que é válido para uma sociedade de produtores independentes e, logo em seguida, acredita que, no capitalismo, o trabalhador cede uma parte do valor do trabalho — a cuja totalidade tinha direito originariamente — ao capitalista.

Assim, de acordo com Marx *apud* Belluzzo (1987), Smith acredita que a igualdade existente entre o valor do trabalho e o valor do produto do trabalho é rompida, e a impressão que se tem é a de que a lei geral do valor foi revogada.

Contudo, se Smith não consegue explicar a natureza e as causas do excedente, para Belluzzo (1987), Ricardo foi quem aprofundou o modelo fisiocrata-smithiano. Esse aprofundamento do modelo deu-se, assim, com a tentativa de esclarecer os mecanismos do crescimento econômico de uma economia capitalista, demonstrando como, ao longo do crescimento, se dá a distribuição da renda total entre as diferentes classes sociais (trabalhadores, capitalistas e rentistas) e como se determina a taxa de lucro. De acordo com Cerqueira,

[...] autores como Ricardo e Malthus, a partir de uma leitura da **Riqueza das Nações** centrada essencialmente nos dois livros iniciais e na exposição do “sistema de liberdade natural”, consolidaram a imagem de Adam Smith como o criador de uma nova ciência, a economia política (Tribe, 1995 *apud* Cerqueira, 2004, p. 438).

Então, para Belluzzo (1987), Ricardo define, num primeiro momento, a taxa de lucro como “[...] a proporção entre a produção e o consumo indispensável para se obter essa produção” (Belluzzo, 1987, p.31), ou seja, a relação entre o valor do produto total e o dispêndio com capital fixo e capital circulante.

Note-se que esse cálculo — num primeiro momento para Ricardo — serve para todas as esferas da economia: indústria, comércio e principalmente a agricultura, responsável direta pela equalização das taxas de lucros nos três setores.

Num segundo momento, a taxa de lucro é definida pelo trabalho total produzido em um país e o requerido para essa produção. A partir desse momento, assume que

[...] se uma mercadoria qualquer contém, digamos 12 horas de trabalho, poderá ser trocada por outra que contenha, por exemplo, 6 horas, na proporção de 2 por 1, independentemente da forma pela qual o valor total é repartido entre trabalhadores e capitalistas. **Portanto, para Ricardo, a lei do valor, medido pelo tempo de trabalho cristalizado nas mercadorias, preside, sem exceção, o processo de troca na sociedade capitalista.** E, neste tempo de trabalho, Ricardo incluiu não só o trabalho imediato, mas também o trabalho gasto na fabricação dos instrumentos, ferramentas e edifícios com que se complementa o trabalho imediato (Belluzzo, 1987, p. 39, grifo nosso).

Além de constatar que o valor de uma mercadoria é medido pelo tempo de trabalho cristalizado nessa mercadoria, Ricardo — segundo Belluzzo (1987) — constata que a quantidade de mercadorias que o trabalhador recebe na forma de salário — meios de subsistência necessários — é inferior àquela que é entregue ao capitalista, ou seja, que o lucro aparece como um resíduo entre a produção (medida em tempo de trabalho) e o consumo necessário (também medido em tempo de trabalho) para a sua realização.

A limitação de Ricardo está em “[...] que impõe o trabalho como medida de valor, sem antes indagar em que condições os produtos do trabalho assumem a forma-valor” (Belluzzo, 1987, p.50).

Para Aued (2001), Ricardo, ao concluir que o lucro aparece como um não pagamento do trabalho efetuado pelo trabalhador, explicita que a sociedade burguesa se estrutura — assim como a escravagista e a feudal — sobre o trabalho alheio.

Mas, apesar de Ricardo (1983) ter aprofundado a teoria do valor-trabalho e evidenciar que o valor das mercadorias é composto pelo tempo de trabalho necessário, não busca demonstrar como o trabalhador é explorado pelo capitalista<sup>3</sup>. Todo o seu argumento se direciona para o crescimen-

---

<sup>3</sup> Para Paulani (2000), teria sido por causa do erro seminal de tornar naturais as relações sociais que a economia política clássica, em especial Ricardo, não teria conseguido, após resgatar e aprofundar a Teoria do Valor-Trabalho de Smith, chegar à mais-valia. É certo que as limitações teóricas e históricas contribuíram para isso, mas entende-se que Ricardo também assumiu um papel ideológico importante que influenciou suas decisões teóricas, em especial por ter centrado suas análises sem levar em conta os aspectos da filosofia moral de Smith, conforme coloca muito bem Cerqueira (2004).

to econômico e para a acumulação de capital, buscando demonstrar as alternativas para maximizar o rendimento do fator de produção capital — o lucro —, bem como minimizar o impacto dos rendimentos dos fatores de produção terra e trabalho — renda da terra e o salário — sobre os lucros em geral. Visto de outro modo, a elevação da renda da terra e o consequente aumento dos salários no âmbito industrial implicam a queda dos lucros e da taxa de lucro, e poderão ser resolvidos mediante o comércio exterior e a incorporação de novas tecnologias.

Ademais,

Assim como o trabalhador não pode viver sem salários, o arrendatário e o industrial não podem viver sem lucro. A motivação para a acumulação diminuiria a cada redução do lucro, e cessaria totalmente quando os lucros fossem tão baixos que já não compensassem os esforços do arrendatário e do industrial, nem o risco que devessem enfrentar no emprego produtivo de seu capital (Ricardo, 1983, p. 98).

Assim, pode-se verificar que os clássicos da economia política, ao estudarem as relações entre os homens na sociedade moderna, assumem como pressuposto básico a liberdade dos homens e a igualdade contratual, regras a serem seguidas para o bem-estar social. É importante perceber que esses fundamentos morais — liberdade para ir e vir bem como a igualdade nos contratos — são garantidos pelo Estado moderno, o qual tem a função de garantir a jurisprudência institucional necessária ao bom funcionamento da economia de mercado, bem como a defesa e a infraestrutura.<sup>4</sup>

Se cada homem livre buscar o seu bem-estar e o máximo prazer através da troca, organizados pela mão invisível do mercado, toda a sociedade será beneficiada e o bem-estar será generalizado. Eis assim o surgimento de um novo homem, cuja mentalidade assenta-se no individualismo e na maximização da utilidade das diversas funções e ações<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Note-se aqui como, segundo Cerqueira (2004), Smith destacou também a importância do Estado no sentido de tomar providências com relação aos efeitos da divisão do trabalho sobre a grande massa da população, os trabalhadores pobres. Esses efeitos — destacados no Livro V de sua obra *Riqueza das Nações* — teriam a força de se converterem em obstáculos ao desenvolvimento de novas capacidades mentais e intelectuais dos trabalhadores pobres, e na medida em que aumenta a especialização desses trabalhadores, operam como uma contratendência ao bem-estar geral e social porque os converte em seres ignorantes e embrutecidos. Assim, essas observações do pai da ciência econômica teriam sido uma prova de como a filosofia moral continua ocupando uma posição central na sistematização econômica do autor, mas fora negligenciada pelos seus posteriores seguidores, a exemplo de Ricardo e Malthus.

<sup>5</sup> “Essa ontologia do sistema de livre mercado constitui o principal legado de Smith para a constituição do discurso econômico: a imagem de uma esfera da economia movida pelo interesse pessoal, que produz resultados superiores aos alcançados por qualquer forma alternativa de organização da produção material. No entanto, as ligações complexas entre essa concepção e a filosofia moral que a fundamenta — nexos que eram evidentes na obra

Portanto, “Esta concepção de sociedade é a matriz do pensamento liberal que detém a hegemonia do pensamento da humanidade do século XIX e XX” (Aued, 2001, p. 04).

### 3 A crítica de Marx ao modo de produção capitalista e a sua análise do homem moderno

Marx (1988), ao analisar o mundo e o homem modernos, constata que esses se assentam num modo de produção diferente dos modos de produção escravagista e feudal.

No modo de produção escravagista, os produtores da riqueza material são homens escravos — mercadorias — de um senhor. Tudo o que produzem pertence ao seu senhor. Esses escravos aparecem socialmente como homens sem alma, com apenas uma finalidade: a de produzir o máximo de riqueza ao menor custo de reprodução das suas vidas, as quais não lhes pertencem.

A estrutura e as tradições da produção feudal e as obrigações que a acompanham são reguladas com base na hierarquia feudal — senhores, duques, príncipes — sempre sob o olhar divino de “El Rei”. Todavia os verdadeiros produtores da riqueza material são os servos, homens semilivres, detentores dos meios de produção e do produto dos seus trabalhos, mas que estão sob tutela dos senhores feudais, de acordo com a vontade divina.

Esses servos têm de ceder parte do produto do seu trabalho ou parte das suas jornadas de trabalho — voltadas para o seu sustento e o da sua família — ao senhor feudal. Esse lhes dá proteção contra guerras, roubos e mantém a ordem entre os servos de um feudo, representando-os junto à estrutura hierárquica feudal quando necessário.

No modo de produção capitalista, os homens produtores da riqueza material são livres para ir e vir. Não estão mais sob a tutela dos designados por Deus, mas sim pela dinâmica da acumulação do capital, da produção de mercadorias, pois

---

de Smith e que o levaram a apontar os problemas decorrentes do próprio funcionamento do mercado e a relativizar suas virtudes — foram gradualmente esquecidos à medida que a economia política se desenvolve, ao longo do século XIX. Elevada à condição de cânone da nova ciência, a **Riqueza das Nações** passou a ser lida como um texto desvinculado, ou até mesmo, contraditório com a filosofia moral à qual estava referida. A centralidade da ética no projeto de Smith tornou-se, no discurso econômico, uma dimensão anulada” (Cerqueira, 2004, p. 438-439).

Onde quer que tenha chegado ao poder, a burguesia destruiu todas as relações feudais, patriarcais, idílicas. Dilacerou impiedosamente os variegados laços feudais que ligavam o ser humano a seus superiores naturais, e não deixou subsistir entre homem e homem outro vínculo que não o interesse nu e cru (*das nackte Interesse*), o insensível “pagamento em dinheiro”. Afogou nas águas gélidas do cálculo egoísta os sagrados frêmitos da exaltação religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca e no lugar das inúmeras liberdades já reconhecidas e duramente conquistadas colocou *unicamente* a liberdade de comércio sem escrúpulos. Numa palavra, no lugar da exploração mascarada por ilusões políticas e religiosas colocou a exploração aberta, despudorada, direta e árida (Marx; Engels, 2011, p. 42-43).

Assim, para Marx (1988), a lei geral absoluta do modo de produção capitalista — que se estabeleceu a partir do século XVI — é a produção de mais-valia, que se assenta na separação entre proprietários e não proprietários do capital; entre os que produzem a riqueza e os que dela se apropriam.

Portanto, se a economia clássica — depois de apresentar as bases da Teoria do Valor-Trabalho — assume<sup>6</sup> que a fonte dos rendimentos (da riqueza) está assentada nos fatores de produção — terra, capital e trabalho —, para Marx (1988) essa fonte será o trabalhador. Este último, ao vender a sua força de trabalho ao capitalista, o qual é o proprietário dos meios de produção, tem a possibilidade de apropriar-se de um valor superior ao inicialmente despendido no processo de produção e reprodução do capital.

A propriedade privada, obtida com o esforço pessoal, baseada por assim dizer na identificação do trabalhador individual isolado e independente com suas condições de trabalho, é suplantada pela propriedade privada capitalista, fundamentada na exploração do trabalho alheio, livre apenas formalmente. (Marx, 1988a, p. 880).

Assim, de posse dos meios de produção — instrumentos de trabalho e instrumentos sobre os quais recai o trabalho (capital constante) —, o capitalista compra a força de trabalho (capital variável) do trabalhador e a coloca em contato com os meios de produção (capital constante) ao longo do processo produtivo, com o propósito de acumular mais-valia, trabalho excedente que aparece na forma de lucro, juros e/ou renda da terra.

O trabalhador, em troca da venda da sua força de trabalho — sua capacidade de desprendimento de energia física e mental —, recebe um salá-

---

<sup>6</sup> E aqui fica uma importante pergunta: teriam Smith e Ricardo abandonado a Teoria do Valor-Trabalho depois de adotarem os fatores de produção — terra, capital, trabalho — como fontes da renda da terra, do lucro e dos salários?

rio, que nada mais é que parte do trabalho presente criado, ou seja, o trabalho necessário.

Assim, se o trabalho presente criado pelo trabalhador ao longo do processo produtivo — no qual se dá a produção das mercadorias — compreende o trabalho necessário e o trabalho excedente, ao capitalista, após ser o proprietário da força de trabalho, é assegurado o direito de se apropriar do trabalho excedente.

Eis assim o que está por trás do mundo das mercadorias: a alienação do produto do trabalhador e, mais do que isso, a alienação da sua capacidade produtiva.

Entretanto, conforme Marx (1988), sabe-se que nem todos os produtores da riqueza material — os trabalhadores — são contemplados com a possibilidade de: (a) subsistirem através da venda da sua força de trabalho; (b) venderem a sua força de trabalho pelo seu valor; (c) serem amparados pela assistência do Estado.

A impossibilidade da venda da força de trabalho por parte dos trabalhadores é decorrência do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, as quais estão na base do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Assim, enquanto o processo de produção e reprodução do capital se assenta no trabalho manufatureiro, o qual apresenta um baixo desenvolvimento das forças produtivas, o trabalhador comanda os instrumentos de trabalho e é responsável pela dinâmica do processo de trabalho.

Nesse sentido, na medida em que o capitalista direciona uma maior parcela do trabalho excedente apropriado, ou uma maior parcela da mais-valia auferida no processo de produção do capital, em um novo processo de produção do capital — ou seja, a reprodução do capital em escala ampliada —, o número de trabalhadores empregados geralmente aumenta. No entanto, a partir do momento em que é introduzida a mecânica a vapor e o processo de trabalho vai sendo gradativamente mecanizado — final do século XVIII e início do século XIX —, o trabalhador passa a ser um apêndice da máquina. A partir desse momento, ele não mais comanda o processo produtivo, pelo contrário, é comandado por máquinas cientificamente desenvolvidas pelo próprio trabalhador coletivo.

Assim, cada vez mais, o capitalista direcionará maior parcela da mais-valia acumulada na compra do capital constante, e menor parcela dessa na compra do capital variável. Todo incremento de capital novo no processo de reprodução do capital — na fabricação de determinada mercadoria — exigirá, cada vez mais, um gasto maior de capital em meios de produção e um gasto menor na compra da força de trabalho; e toda parte do capital constante que se renova — o capital fixo — o faz mais desenvolvido tecnologi-



camente, necessitando de menor quantidade de trabalhadores no processo produtivo.

Conforme Marx (1988), isso é o que se viu em especial a partir do século XIX, momento em que a grande indústria se expandiu para os mais diversos setores.

O resultado disso foi um aumento na composição orgânica do capital, o que, por um lado, foi acompanhado de uma queda tendencial na taxa de lucro do conjunto dos capitalistas e, por outro, de um aumento do desemprego — exército industrial de reserva — em número absoluto.

Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia do seu crescimento e consequentemente a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva... E, ainda, quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista. (Marx, 1988a, p. 747).

Apresenta-se, assim, a alternativa da superexploração como forma de manter a taxa de lucro e os níveis de emprego. Parte dos trabalhadores vende sua força de trabalho abaixo do seu valor, ou seja, da quantidade dos meios de subsistência necessários para a reprodução dessa força de trabalho, o que permite aos capitalistas, em seu conjunto, reequilibrar os níveis de lucratividade, a taxa de lucro.

Aqui entra a importância do Estado capitalista, pois o modo de produção capitalista — para Marx (1988) — não poderia existir sem esse Estado e sem o direito moderno.

Ao Estado capitalista cabe criar a infraestrutura necessária para o funcionamento do processo de produção e reprodução do capital, assim como legislar e executar o direito moderno. Mas essa tarefa somente poderá ser concretizada a partir da alocação de uma parte das receitas auferidas pelo ente político.

O Estado também faz frente a outras despesas necessárias para manutenção da ordem burguesa, como educação, saúde, segurança, transporte, moradia e alimentação. Esses gastos estatais visam assegurar que uma parte da força de trabalho esteja sempre apta às necessidades imediatas da reprodução do capital.

Mas qual é a origem das receitas do Estado? Através de Marx (1988), constata-se que a principal fonte de receitas é parcela da mais-valia social, inicialmente apropriada pelos capitalistas, e posteriormente remetida na forma de tributos, taxas e impostos de maneira geral.

Quanto ao direito moderno — público e privado —, este é responsável pela elaboração de leis, normas e regras que mantenham a ordem social,

mas, acima de tudo, garantam a propriedade privada no modo capitalista de produção.

Portanto, através de Marx (1988), percebe-se que o homem moderno é o homem burguês. Esse homem burguês compreende os proprietários e não proprietários do capital, ou seja, capitalistas e trabalhadores, sujeitos históricos do modo de produção capitalista.

Na base desse modo de produção, encontram-se as relações sociais de produção, as quais se estabelecem a partir do antagonismo entre os homens burgueses na produção da riqueza material. Sobre essa estrutura, para Marx (1988), assenta-se uma superestrutura política e jurídica que é extremamente necessária para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Aí se encontram as instituições do direito moderno assim como o Estado moderno, sem as quais o capitalismo não existiria.

Dessa forma, o antagonismo de classes (capitalistas *versus* trabalhadores) se estabelece em todas as esferas da vida social; na socioeconômica, política, histórica e cultural.

Mas se os verdadeiros produtores da riqueza material se encontram cada vez mais afastados das possibilidades da reprodução da vida, bem como alienados no e pelo processo de produção das mercadorias — âmbito em que alienam a sua capacidade de realizar trabalho, criar valor —, eis que o desvelamento dessa alienação como produto histórico traz a possibilidade de um novo tipo de racionalidade ao homem moderno: é a transmutação da produção racional voltada para o lucro, por uma produção racional voltada para a vida. É, consoante Marx, o fim da “Pré-História da Humanidade”.

Note-se que, de acordo com Marx (2013), o desvelamento da alienação, enquanto produto histórico, consiste na constatação de que o homem moderno, no e pelo processo de trabalho, aliena-se através do produto do seu trabalho, o qual se torna estranho a ele, como um poder autônomo na forma de riqueza material que o domina. Ademais, ao se alienar, dando origem à riqueza material, transforma esse poder autônomo em propriedade do não trabalhador, ou seja, do capitalista. Mas a alienação ultrapassa a relação do trabalhador com o produto do seu trabalho. A produção de mercadorias também se torna esfera de alienação da própria atividade humana por meio do trabalho, a qual, uma vez materializada, pertence ao capitalista. Assim, através dessa atividade humana, ele não se produz a si mesmo como e enquanto ser humano, ser genérico, porque enquanto trabalhador produz a propriedade capitalista, e, ao produzi-la, sua própria atividade humana expressa por meio do trabalho volta-se contra ele, é alienada.

Portanto, tal relação é a relação do trabalhador com a própria atividade assim como com alguma coisa estranha, que não lhe pertence, a atividade como sofrimento (passividade), a força

como impotência, a criação como emasculação, a própria energia física e mental do trabalhador, a sua vida pessoal — e o que será a vida senão atividade? — como uma atividade dirigida contra ele, independente dele, que não lhe pertence. Esta é a auto-alienação, em contraposição com a acima mencionada alienação da coisa. (Marx, 2013, p.115).

Mas ao canalizar suas energias físicas e mentais na produção de mercadorias, o homem moderno personificado no trabalhador, por meio da produtividade do trabalho social, cria a riqueza material, parte da qual, nas mãos da classe capitalista, se converte em meios de produção. Através de Aued (2005), constata-se que esses meios de produção, cada vez mais, incorporam as habilidades desse homem trabalhador cristalizadas em máquinas, e essas, ao serem utilizadas na reprodução da riqueza material no e pelo processo de produção capitalista, o tornam, gradativamente, em ser desnecessário nesse âmbito. É o princípio da desalienação, mas enquanto negatividade, porque esse homem moderno, ao se defrontar com o seu trabalho socialmente objetivado enquanto riqueza e propriedade do capitalista, cada vez mais se afirma como ser supérfluo na produção dessa riqueza. E assim, na medida em que a reprodução dessa riqueza material se torna cada vez mais autônoma das condições subjetivas, ficando a cargo das condições objetivas<sup>7</sup>, esse homem moderno se vê impossibilitado de reproduzir sua vida através da autoalienação, da atividade humana por meio do trabalho.

Desse modo, com base em Marx (2013), entende-se que o princípio da desalienação do homem no e pelo processo de trabalho é a própria libertação do homem da sua atividade (vida) enquanto trabalhador, e é, simultaneamente, a possibilidade do desenvolvimento de suas outras faculdades físicas, mentais e espirituais. Todavia, o desenvolvimento das outras faculdades humanas desse homem moderno, outrora responsável pela produção da riqueza material e cada vez menos necessário, poderá começar a se concretizar como desalienação no sentido positivo, na medida em que a propriedade associada capitalista converter-se em propriedade dos produtores associados. Eis, assim, a necessidade histórica de romper com as amarras da propriedade capitalista e a possibilidade de sair da “Pré-História da Humanidade”. Eis a importância da luta de classes, e com ela a possibilidade histórica da classe trabalhadora se converter em classe para si.

---

<sup>7</sup> “O processo produtivo já não mais necessita da habilidade e destreza dos homens para se produzir um valor-de-uso, pois o supera primeiro como meio de produção através da união das ferramentas a um mecanismo mecânico e agora, também, o supera como força motriz. O processo de produção emancipa-se do homem como força produtiva e tal característica social se materializa em máquina” (Aued, 2005, p. 14).

## 4 O homem e a modernidade em Max Weber

Na tentativa de compreender a situação social, política, econômica e histórica do homem moderno, Weber buscou descobrir as origens do capitalismo moderno e os elementos constitutivos do seu desenvolvimento.

O referido autor constata inicialmente que sempre existiram formas de capitalismo em várias partes do mundo, a exemplo da Índia, da China, da Babilônia, do Egito, etc. Mesmo a ânsia ou busca pelo lucro monetário foi muito comum, passando por garçons, prostitutas, funcionários públicos e até médicos, o que evidencia que o empreendimento capitalista é de longa data.

No entanto, foi no mundo ocidental que se desenvolveu uma série de configurações capitalistas que nunca existiram.

A racionalidade, então, espalhou-se por todas as esferas sociais do mundo ocidental, e, aliada à ética protestante — que preconizava a salvação do homem mediante a vocação do trabalho racional e profissional —, deu sustentação ao capitalismo.

Para Weber (2001), o calvinismo e sua doutrina de máxima utilização do tempo de vida, amparado no louvor a Deus através do ascetismo e da ética para o trabalho racional e profissional, conduziu o homem moderno para a criação de uma riqueza material que, em última instância, deveria ser reinvestida para a geração de novos postos de trabalho, pois

[...] em conformidade com o Velho Testamento e em analogia com a avaliação ética das boas obras, o ascetismo via a busca de riquezas com fim em si mesma como altamente repreensível; embora sua manutenção como fruto do trabalho na vocação fosse um sinal da benção de Deus. E mesmo mais importante do que isso: a avaliação religiosa do trabalho sistemático, incansável e contínuo na vocação secular como o mais elevado meio de ascetismo e, ao mesmo tempo, a mais segura e mais evidente prova de redenção e de genuína fé, deve ter sido a mais poderosa alavanca concebível para a expansão dessa atitude diante da vida, que chamamos aqui de espírito do capitalismo (Weber, 2001, p. 124).

Pode-se observar que a riqueza material criada, na visão dos calvinistas, não poderia ser utilizada para o gozo, a ostentação ou o prazer, e isso levou Weber (2006) a acreditar que a dinâmica do capitalismo na modernidade, assentada na atuação do empresário moderno racional e seus trabalhadores profissionais, pautava-se na busca pela salvação através do trabalho criador de riquezas materiais, da reinversão dessa riqueza produzida e da geração de novos postos de trabalho.

Portanto, é inegável que o *ethos* econômico do capitalismo moderno esteve assentado — conforme Weber (2001) — na ética protestante. Do

luteranismo adveio a fundamentação religiosa do homem para libertar-se do mundo tradicional: sua vocação “divina” ao trabalho é meio de salvação; do calvinismo emergiu a mentalidade religiosa racional da condução da vida, que deveria se difundir para a vida individual como glorificação de Deus na terra. Tem-se, como resultado dessas vertentes protestantes, a racionalização das vocações como o trabalho, a ciência, a política, a jurisprudência, etc. Assim, acumular capital para ser reinvestido e criar novas fontes de trabalho fora a predestinação do homem moderno, pelo menos até o final do século XIX.

Veja-se que, aliados à crescente racionalização da empresa moderna — no que diz respeito aos seus custos, receitas, lucros e investimentos — esteve o crescente comércio e a dívida estatal.

Para Weber (2006), o comércio, em especial o colonial, com a aceitação de uma racionalidade contábil, permitiu uma avaliação mais fidedigna das receitas e despesas, em especial nas transações com o exterior — Índias Orientais e Ocidentais. Também permitiu que os lucros auferidos nas transações de compra e venda fomentassem racionalmente o investimento de parte do capital comercial nos diversos setores industriais.

O mercantilismo, então, apareceu como o primeiro estágio de política econômica racional; orientado pelo Estado, incentivava o comércio exterior — que se traduzia em fonte de receitas e induzia o aumento da produção nacional.

Nesse sentido, Weber (2006) destaca que algumas empresas eram privilegiadas com a monopolização dos negócios coloniais, com as oportunidades de escoamento das mercadorias e inclusive com o transporte, e isso propiciara enormes lucros.

Esses negócios coloniais contribuíram para o desenvolvimento do espírito capitalista moderno também nas colônias, e “[...] nesse contexto, apresentam-se nos dois tipos principais de exploração: o tipo feudal, nas colônias espanholas e portuguesas, e o tipo capitalista, nas holandesas e inglesas” (Weber, 2006, p. 41). Mas essa contribuição se deu em especial nas colônias holandesas e inglesas que se inseriram na exploração do tipo capitalista.

Assim, “[...] da aliança forçosa do Estado com o capital sairia a burguesia nacional, a burguesia no sentido moderno da palavra. Portanto, é o Estado nacional consolidado que garante ao capitalismo as chances de permanecer” (Weber, 2006, p. 89).

Ademais, esse novo tipo de Estado — peculiar do ocidente —, tendo como base a legislação e a execução do direito moderno, a política como vocação, a profissionalização dos serviços públicos e o arrendamento da tributação — o que permitia uma análise contábil eficiente das receitas e

despesas —, uma vez impossibilitado de fazer frente aos crescentes déficits públicos originados de sua vocação como promotor do capitalismo, recorre a essa classe burguesa nacional para financiá-los: eis a dívida pública.

Mas se a racionalização empresarial na indústria e no comércio, assim como a gestão do Estado, foi generalizando-se, e surgiu a burguesia nacional como classe detentora dos meios de produção, isso também permitiu a gênese das empresas no formato de sociedades anônimas. Essas apareceram inicialmente como empresas comerciais e coloniais, que eram formadas por capitais do público em geral no formato de cotas-partes — mais tarde denominadas ações —, tendo como gestor o Estado.

No princípio dos séculos XIII e XIV, em especial em cidades como Gênova e Veneza, o lucro era distribuído sem reservas de capital para futuros investimentos. A partir do capitalismo moderno e, em especial, depois do século XVIII, houve a introdução de técnicas racionais de contabilidade e balanços anuais, ocasião na qual o formato de Sociedades Anônimas começou a se espalhar para os principais setores econômicos.

Mas foi a partir do século XIX que esse movimento se generalizou e contribuiu para a consolidação das bolsas de valores e de seus negócios de especulação e embuste, que outrora se faziam apenas com os títulos de valores e espécies monetárias, em especial os títulos da dívida pública. Nesse momento, os bens de capitais passaram a ser expressos em títulos de valores livremente transferíveis, e Weber (2006) constata que foram as sociedades anônimas, no setor ferroviário e fluvial, que ampliaram consideravelmente os negócios e a especulação nas bolsas, bem como estimularam o desenvolvimento do capitalismo moderno europeu e estadunidense.

Assim sendo, o homem moderno foi libertando-se das amarras tradicionais do mundo feudal e da culpabilidade cristã pelo acúmulo de lucro; subordinou a moral interna à moral externa — resultando na busca de um lucro moderado e no aparecimento de uma economia moderada — e assumiu a vocação para o trabalho aliado ao ascetismo protestante calvinista, que traz em seu seio a possibilidade do fazer a vontade divina através do acúmulo de capitais, direcionando-o para novos investimentos, para a geração de novos postos de trabalho e para a ampliação das bases materiais. Adiciona-se a isso que Weber (2006) vê na propriedade privada dos meios de produção, concentrada nas mãos do empresário moderno, o centro por excelência para a difusão das fábricas modernas cada vez mais mecanizadas.

Desse modo, se o acúmulo material e o desenvolvimento do capitalismo moderno se assentam sob a ética protestante — em especial a calvinista — assumida pelo homem moderno, Weber (2006) constata que os homens, através do trabalho, comandam os instrumentos de trabalho — que

são operados como máquinas pela força hidráulica — e o próprio processo de trabalho até o final do século XVIII, momento a partir do qual são introduzidas as máquinas mecânicas — como o tear a vapor de Cartwright. A produção de bens materiais passa a ser definitivamente racionalizada, e com a aplicação racional da ciência na descoberta e no aperfeiçoamento de matérias-primas, na fabricação de máquinas mecânicas, os trabalhadores convertem-se em apêndices da máquina, sendo a atuação no processo de trabalho, a partir de então, regulada pela velocidade dessas máquinas, por seus aperfeiçoamentos. Pouco a pouco, parte desses homens atuantes no âmbito da criação da riqueza material foi sendo liberada do processo produtivo, foi transformando-se em desempregada.

O lucro passou a assumir um fim em si mesmo para a classe capitalista e, assim, manifestou que o *ethos* econômico fora despojado do seu sentido religioso. As promessas de prosperidade e inclusão social tornaram-se fictícias em especial para os obreiros, e as contradições sociais vieram à tona, pois

[...] a raiz religiosa da humanidade econômica moderna extinguiu-se. Atualmente, o conceito de profissão está no mundo como um *caput mortuum*. A religiosidade ascética foi substituída por uma atitude realista-pessimista perante o mundo e o homem, expressa, por exemplo, na Fábula das abelhas, de Mandeville, defendendo que também vícios privados podem circunstancialmente resultar em vantagens para o conjunto da sociedade... Eliminada tal situação, tiveram de resultar daí, apenas por esta causa, as tensões dentro da sociedade, as quais, desde então, continuam crescendo (Weber, 2006, p. 127-128).

Dessa forma, para o homem moderno, restará uma gaiola de ferro onde não há saída!

## 5 Considerações finais

Percebe-se como a economia política clássica, em especial em Smith e Ricardo, assume que o homem moderno deverá seguir os pressupostos filosóficos da liberdade e igualdade. Liberdade para ir e vir, igualdade nas relações contratuais. A produção da riqueza material, por sua vez, deverá libertar o homem moderno do atraso medieval, assentando-se na economia de mercado, na lei da oferta e da demanda, na busca pela maximização utilitária dos fatores de produção — terra, capital e trabalho. O crescimento da produção *ad infinitum* e da sua posterior distribuição de acordo com os respectivos fatores de produção é que conduzirá ao bem-estar geral da

sociedade. Essa é a única alternativa racional que se apresenta ao homem moderno.

Foi a partir da crítica à economia política clássica que Marx, em sua obra **O capital**, demonstrou que a origem da riqueza material social não está nos fatores de produção — terra, capital e trabalho. Essa riqueza tem sua origem na ação do homem junto à natureza, transformando-a e, simultaneamente, transformando-se a si mesmo; e, no modo de produção capitalista, a produção da riqueza material se assenta no antagonismo de classes, na separação entre proprietários e não proprietários do capital.

Assim, os homens modernos se apresentam como capitalistas e trabalhadores. Os primeiros, proprietários dos meios de produção e dos meios de subsistência, para aumentarem a riqueza em suas mãos, que aparece na forma de lucro, juro ou renda da terra — mas na realidade é trabalho expropriado, mais-valia — compram a única mercadoria em posse dos trabalhadores, ou seja, a força de trabalho.

Nesse sentido, Marx demonstrou que a classe trabalhadora abrange a maioria dos homens modernos e, simultaneamente, é a responsável pela produção da riqueza material no mundo moderno. Todavia demonstrou que essa classe, ao produzir a riqueza material no modo de produção capitalista, produz ao mesmo tempo a sua exclusão das benesses materiais, o que se ratificou após o advento da grande indústria no século XIX. A partir desse momento histórico, o trabalhador foi gradativamente subsumido pelas máquinas, tornando-se um apêndice delas; sua expulsão do processo de produção da riqueza tornou-se um fato concreto.

No entanto, para Marx, esse fetichismo do mundo das mercadorias agora pode ser desvelado. Apresenta-se cientificamente a possibilidade de os homens produzirem conscientemente a sua existência. Tornam-se explícitas a irracionalidade do modo de produção burguês e a alienação dos produtores; abrem-se as possibilidades de uma racionalidade da produção da vida distinta da vida burguesa, onde os produtores possam de fato usufruir do que produzem. Esse é o caminho que deve ser buscado pela classe trabalhadora. Se será efetivado ou não, somente a história — que é feita pelos homens — poderá confirmar.

Mas, se Marx compreendeu que entender o homem moderno em suas relações sociais deveria partir da economia política, o mesmo não se pode dizer de Weber.

Este último compreende, inicialmente, que o capitalismo moderno é o aperfeiçoamento de um capitalismo que sempre existiu em várias partes do mundo e, no entanto, se apresenta no mundo ocidental com um formato nunca visto.



Esse formato específico, para Weber, diz respeito à utilização racional das mais diversas vocações, como o trabalho, a contabilidade, os custos, a vocação empresarial, a política, o direito moderno, o funcionamento do Estado moderno e a ciência, entre outras.

Portanto, o *ethos* econômico do capitalismo moderno esteve mesmo assentado na ética protestante. Do luteranismo teria surgido a fundamentação religiosa do homem para se libertar do mundo tradicional através da sua vocação “divina” ao trabalho como meio de salvação; do calvinismo emergiria a mentalidade religiosa racional da condução da vida, que deveria se difundir para a vida individual como glorificação de Deus na terra. Ter-se-ia, assim, a racionalização das mais diversas vocações.

Desse modo, acumular capital para ser reinvestido e criar novas fontes de trabalho fora a predestinação do homem moderno pelo menos até o final do século XIX, quando, para Weber, a racionalidade capitalista assumiu um fim em si mesma e a busca pelo lucro foi completamente despojada de qualquer sentido religioso.

Por último, faz-se necessário enfatizar algumas diferenças entre Weber e Marx. O primeiro entende ser a ética religiosa protestante a origem do capitalismo moderno; desconsidera o antagonismo de classes existente na esfera da produção da riqueza material e, com isso, é levado a acreditar que as vocações profissionais têm orientação divina, que a acumulação de capital é benéfica social e espiritualmente, uma vez que não utilizada para o prazer conspícuo; que a acumulação capitalista orientada pela vontade divina poderia ter conduzido o homem à salvação através do trabalho produtor de riquezas, se esse mantivesse firme o espírito do capitalismo.

Para o segundo, a ética religiosa aparece em toda a sua obra como um entrave para a compreensão da verdadeira dinâmica do modo de produção capitalista. A centralidade dessa compreensão manifesta-se nas relações sociais de produção, onde o antagonismo de classes sempre esteve presente desde o início do capitalismo enquanto modo de produção.

Se para Weber o capitalismo poderia conduzir o homem moderno para salvação religiosa, para Marx — em toda a sua obra — isso jamais foi possível.

Se, para Weber, os trabalhadores puderam ser incluídos socialmente e usufruir da riqueza material no mundo moderno — pelo menos até o século XIX —, para Marx, os trabalhadores aparecem cada vez mais como escravos do capital, escravos do próprio produto e, depois do século XIX, distanciaram-se cada vez mais das possibilidades da reprodução existencial através da venda da força de trabalho.

Se, para Weber, a ciência e a política aparecem como vocações autônomas, para Marx isso nunca foi real, pois fazer ciência é também para ele um ato político.

Finalmente, se Weber acreditou que a busca incessante pelo lucro, tornando-se um fim em si mesmo, somente se manifestou no século XIX, momento a partir do qual o homem despojado da ética protestante se aprisionou numa gaiola de ferro, Marx, ao contrário, viu, com o apogeu da grande indústria, com a aplicação da ciência na produção da riqueza material, com o desenvolvimento do modo capitalista de produção, com a sorte da classe trabalhadora, a possibilidade de o homem se emancipar e produzir conscientemente a sua existência; viu, acima de tudo, que o homem é o protagonista da história.

## Referências

AUED, I. M. **Alienação, maquinaria e grande indústria moderna em Karl Marx**: ou de como o homem se liberta do trabalhador. 2005. 44f. Tese (Pós-Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2005.

AUED, I. M. Marxismo e Geografia. In: ALBA, R. S. *et al.* **O ensino da Geografia no novo milênio**. Chapecó: Argos, 2001. p. 13-58.

BELLUZZO, L. **Valor e capitalismo**. Campinas: UNICAMP, 1987.

CERQUEIRA, H. E. A. G. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 422-441, 2004.

FROMM, E. **O conceito marxista de homem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. Livro 1, v. 1.

MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988a. Livro 1, v. 2.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PAULANI, L. A atualidade da crítica da economia política. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 10, p. 111-121, 2000.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril, 1983.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril, 1983.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WEBER, M. **A gênese do capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2006.

A revista **Ensaio FEE** agradece aos pareceristas  
externos e internos de 2014

Adelar Fochezatto (PUCRS)  
Ana Paula Sobreira Bezerra (UFPE)  
Andres Musacchio (Universidad de Buenos Aires)  
Andreza Aparecida Palma (UFSCar)  
Atanásio Mykonios (UFVJ)  
Aurea Correa Breitbach (FEE)  
Berenice Rojas Couto (PUCRS)  
Carlos Roberto Winckler (FEE)  
Carolina Miranda Cavalcante (UFRJ)  
Celso José Costa Junior (Unesp)  
Cid Olival Feitosa (UFAL)  
Clitia Helena Backx Martins (FEE)  
Daniela Dias Kühn (UFSM)  
Ely José de Mattos (PUCRS)  
Fernanda Mendes Bezerra (Unioeste/PGDR)  
Fernando Augusto Mansor de Mattos (UFF)  
Fernando Maccari Lara (FEE; Unisinos)  
Giuliano Contento Oliveira (Unicamp)  
Heron Sérgio Moreira Begnis (Unisc)  
Isabel Noemia Junges Ruckert (FEE)  
Josmar Cappa (PUC Campinas)  
Judite Sanson Bem (Unilasalle)  
Julio Cesar Araújo da Silva Junior (UFRGS)  
Liderau dos Santos Marques Junior (FEE)  
Luiz Augusto Estrella Faria (FEE; UFRGS/PPGE)  
Marcos Antônio Souza dos Santos (UFRA)  
Maria Thereza Rosa Ribeiro (Ufpel)  
Marilene Dias Bandeira (FEE)  
Nilson Luiz Costa (UFSM)  
Pedro Tonon Zuanazzi (FEE)  
Róber Iturriet Avila (FEE)  
Rodrigo Daniel Feix (FEE)  
Samuel Alex Coelho Campos (USP/ESALQ)  
Taisa Dias (Unisul)  
Tomás Pinheiro Fiori (FEE)  
Walter Arno Pichler (FEE)

## ORIENTAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

- 1 - A revista **Ensaios FEE**, publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), divulga artigos de caráter científico, da área da Economia e das demais Ciências Sociais.
- 2 - Os artigos remetidos à revista **Ensaios FEE** devem ser inéditos e não podem estar em processo de avaliação em outra publicação. Em se tratando de artigos aprovados, cabe ao Conselho de Redação a decisão de publicação. Os artigos aprovados passam por revisão de português e adaptação às normas técnicas da ABNT, sendo as provas submetidas ao(s) autor(es).
- 3 - São também aceitos trabalhos sob a forma de notas, comentários ou resenhas de livros. As notas e os comentários devem ter, no máximo, 15 laudas de 30 linhas, e as resenhas, cinco laudas de 27 linhas.
- 4 - Os artigos submetidos à Editoria da Revista serão encaminhados para apreciação de pareceristas internos e externos à FEE pelo sistema *double blind review*, ou seja, o processo de avaliação assegura o anonimato de autores e de pareceristas.
- 5 - Os artigos, em língua portuguesa (Brasil), inglesa ou espanhola, devem ser apresentados na sua versão definitiva e acompanhados de título, de *abstract*, em inglês, e de um resumo, em português, com 10 linhas no máximo. A remessa dos artigos à Revista implica a cessão dos direitos autorais à FEE.
- 6 - As referências bibliográficas devem conter o nome completo do autor, o título da obra, o local e a data de publicação, o nome do editor e o número de páginas. Sugerimos consultar **Referências & Citações**, disponibilizadas no Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER).
- 7 - Os artigos devem ser encaminhados à Revista através do SEER, no seguinte endereço: <<http://revistas.fee.tche.br/index/php/ensaios>>.
- 8 - Antes de submeter um artigo, recomendamos a leitura das **Diretrizes Para os Autores**, também disponíveis no SEER.
- 9 - Toda correspondência deverá ser enviada para o *e-mail* [revistas@fee.tche.br](mailto:revistas@fee.tche.br).