

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS UFBA  
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA  
SUDENE

CADERNOS DE SOCIEDADE E ECONOMIA  
Nº 1

DIREÇÃO: FERNANDO PEDRÃO

*Faculdade de Ciências Econômicas - UFBA*  
*Biblioteca*  
Nº \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
*Tombamento Patrimonial*

OS EFEITOS ESTADUAIS  
DA POLÍTICA ECONÔMICA  
FEDERAL

SETEMBRO, 1987



## SUMÁRIO

1.	Os Cadernos de Sociedade e Economia	1
2.	O programa de seminários	3
3.	Os efeitos estaduais da política econômica federal	5
4.	Uma aproximação do problema	9
5.	As exposições	
5.1.	A ação das Empresas Estatais na Bahia: o caso da USIBA (notas) Edison Pita Lima	13
5.2.	Emprego e pobreza no Brasil: Estado atual e perspectivas futuras Ricardo Lima	17
5.3.	Os efeitos estaduais da política econômica federal: a perspectiva do trabalho Frederico Fernandes	27
5.4.	A política econômica e financeira federal e seus reflexos Sergio Vieira	39
6.	Principais elementos do debate	41
7.	Observações complementares	45
8.	Lista de participantes	47





## 1. Os Cadernos de Sociedade e Economia

A publicação dos Cadernos de Sociedade e Economia é uma iniciativa de difusão de um pensamento crítico na área das ciências sociais, cujo eixo central é uma análise de base econômica interessada em correlacionar uma atividade acadêmica de inspiração teórica com o estudo da realidade brasileira. Os temas brasileiros em primeiro plano e latino-americanos de modo mais geral, compõem o referencial desta análise. A prevalência de uma perspectiva crítica ressalta os fundamentos históricos da reflexão que se pretende desenvolver.

Os Cadernos de Sociedade e Economia surgem como consequência de um trabalho realizado nos dois últimos anos na forma de seminários com este mesmo título na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia. São, também, beneficiados de debates empreendidos por um grupo independente de professores desta mesma universidade, que se prolongaram por mais de um ano, numa tentativa de produzir uma revista de ciências sociais, veículo de um pensamento crítico não hegemônico. Estes Cadernos não substituem aquela revista que ainda pode aparecer. Desempenham uma função específica, numa linha de controvérsias que atinge o modo de tratar a teoria econômica, de interpretar seu sentido de finalidade e de vincular seu desempenho com uma captação da realidade social, que não se contém no âmbito estrito da análise do econômico.

Essencialmente os Cadernos são parte de um questionamento do significado social e da consistência material da teoria, que implica em contrapo-la sempre à prática. Pretendem veicular estas elaborações do pensamento não hegemônico que em última análise exprime a experiência histórica da reflexão da periferia. Assim, contém uma postura crítica que não nega a priori as posições acadêmicas oficiais, mas que não se subordina a elas. Com o propósito de recuperar elementos representativos desta realidade social, dão uma atenção especial às

experiências dos últimos anos com as esperanças e os resultados das transformações das economias e das políticas econômicas. Se mudaram as condições em que se transformam as sociedades latino-americanas mudaram também as condições em que se processa a recuperação das suas experiências por parte dos componentes das classes sociais nestes países. O campo de prova da teoria é essa realidade. A possibilidade de se chegar a resultados pertinentes em teoria social depende de chegar-se a conhece-la e a teorizar a partir dela.



## 2. O programa de seminários (1987)

Em seu segundo ano consecutivo este programa de seminários tem como principal foco de interesse os efeitos da política econômica federal na Bahia. A partir de uma preocupação de situar as perspectivas do desempenho da economia e da situação social da Bahia no quadro nacional, pretende-se discutir aspectos gerais da política econômica nacional e aspectos mais concretos das perspectivas do Estado da Bahia a curto e a médio prazo.

Procura-se distinguir (a) os efeitos generalizados da política econômica e social na região em seu conjunto; (b) o significado de possíveis políticas compensatórias das tendências vigentes de agravamento das desigualdades interregionais; e (c) as perspectivas de participação da economia baiana na composição da taxa de crescimento da economia nacional. Trata-se portanto de fazer uma avaliação realista das condições em que se estará movendo a economia baiana possivelmente até 1990 e de considerar quais poderão ser os principais problemas sociais emergentes ou predominantes no estado.

O programa de seminários objetiva gerar um conjunto de pequenos documentos, de apresentações, de críticas, de resumos de debates, que deverão ser recuperados de modo sistemático.

### A. Os efeitos estaduais da política econômica federal

Nesta primeira reunião pretende-se apreciar os efeitos da política econômica em termos (a) dos gastos públicos e privados em que ela implica, (b) nas relações operacionais entre os governos federal, estadual e municipais, (c) nos efeitos nos usos da terra e no uso da capacidade instalada industrial, (d) nas condições de emprego e (e) no custo da vida. Pretende-se enfatizar as interdependências entre as principais decisões que afetam o manejo da dívida e a política econômica, frente à infla-

ção; e distinguir aqueles componentes da política econômica federal que são eventualmente traduzidos em políticas específicas para regiões daqueles outros componentes de política cujos efeitos são decisivos para determinados estados.

B. O significado social das macro-políticas regionais

Em que consiste atualmente a política regional no Brasil e de quais modos ela atinge o Nordeste em geral e a Bahia em particular? Qual seu significado atual em relação com as alternativas de expansão da economia no Nordeste? Pretende-se discutir o significado estrutural e conjuntural da política regional tal como ela se materializa no Nordeste, distinguindo seus aspectos estruturais os de conjuntura, assim como eles se conjugam a curto e a médio prazo.

C. O confronto das propostas de privatização com a expansão da esfera pública no Brasil

Pretende-se revisar a realidade das propostas de privatização como representativas do interesse privado e em seu significado prático atual, frente aos fatos que testemunham a ampliação da esfera de participação do Estado na economia brasileira. Distinguir entre aquela participação do Estado para fins compensatórios e aquela expansão do governo que representa um distanciamento dos interesses das maiorias. Identificar ainda os mecanismos de retro-alimentação do interesse público em relação com o momento específicos de expansão do capital e suas interrelações com os interesses das empresas.



### 3. Os efeitos estaduais da política econômica federal

A retomada de uma reflexão sobre a política econômica pressupõe o retorno a uma percepção de totalidade no tratamento da economia, praticamente abandonado pelo pensamento oficial dos países periféricos emergentes na década de 1960 como pouco prático; e a identificação de pontos de vista, objetivamente definidos como de interesse do Estado, na prática das ações de governo. Significa, portanto, um questionamento acerca da representação dos interesses sociais incorporados à órbita de relações públicas. Diferente dos questionamentos apresentados na maior parte dos tratados da década de 1960, que descobriam contradições da intervenção do Estado na economia mediante o descobrimento de obstáculos (Balogh, Kaldor e outros) ou mediante inconsistências nas práticas econômicas do governo (Tinbergen, Lewis, Roden e outros), trata-se de observações sobre a consistência da política econômica em relação com conjuntos de objetivos, às vezes explícitos, postos em termos de viabilidade econômica do crescimento, ou implícitos, identificados com a persistência de contradições no funcionamento das economias periféricas industrializadas na forma de inflação e desemprego. Justamente, depois de mapeado o trajeto do desenvolvimento da empresa multinacional, depois de reconhecidas as modificações nas relações entre o Estado periférico e a empresa, tornam-se evidentes os limites do perfil institucional e do poder historicamente concentrado no governo. Trata-se, portanto, de levantar algumas questões sobre a política econômica desse governo.

A política econômica nacional geralmente é vista como um conjunto específico de orientações no uso de recursos ou como um processo de participação do Estado na economia. Consolida a visão unitária da ação do governo, movendo-se com uma percepção globalista dos movimentos da economia. A crítica deste globalismo implica em abordar a heterogeneidade subjacente nestes movimentos generalizados da economia nacional. Correspondentemente implica em discutir as formas específicas



de relação entre Estado e empresa e entre capital e trabalho. Assim, a política econômica aparece como o lugar onde se cristalizam relações entre os movimentos da formação de capital na escala internacional e os movimentos locais da articulação entre os diferentes níveis de governo envolvidos no interesse público e a coincidência de atividades de empresas que operam com diferentes escalas de mercado e diferente regime de financiamento.

O exame da composição interna da política econômica em seus aspectos estruturais e conjunturais é parte necessária do estudo das condições em que se processam o crescimento e a distribuição da renda; e como o capital, o trabalho e o Estado intervêm nela. A política econômica no Brasil é, essencialmente a política econômica do Governo Federal que, mais que subordinar possíveis interesses estaduais, substitui os interesses locais por representações no nível do poder central. As mudanças de rumo na política econômica federal são o foco principal de atenção da participação do Estado na economia, no que realmente tenham introduzido modificações na participação do Brasil na economia mundial, no que estas modificações correspondam a diferentes condições de funcionamento das empresas na economia brasileira; e no que haja modificações no perfil da presença do Estado na economia.

Há poucas dúvidas que a relação entre ideologia e tecnologia foi afetada no contexto da política econômica. Mas estes deslocamentos não podem ser realisticamente apreciados sem passar por uma nova captação do que há de concreto nas práticas do Estado, no modo como ele reflete suas conexões com as transformações dos espaços das empresas na economia. Obviamente existem diferenças entre as propostas de política e seus resultados. A crescente urgência dos problemas financeiros - sintetizada na dívida externa - tem fixado a discussão econômica em condições de curto prazo, resultando em certo imediatismo em alguns aspectos, e nos termos de sua formulação federal.



Nos dois últimos decênios aumentou sistematicamente o poder do Estado no país, mediante o aumento do poder real do Governo Federal, da disseminação de uma ideologia do interesse econômico do Estado, de sua identificação com o ordenamento e a eficiência do capital na economia nacional em seu conjunto. Aumenta a presença do Governo no circuito financeiro, bem como aumenta sua capacidade para controlar os diversos setores da economia. Assim, na medida em que aumenta a pressão concentrada nas relações internacionais, a política econômica fica, cada vez mais, condicionada pelo manejo do processo de endividamento. A oscilação entre recessão e ampliação da dívida termina por condicionar o perfil da despesa pública, canalizar a capacidade de investimento do Governo Federal para ampliar a capacidade para exportar e cercear quaisquer outras concentrações de capital. Implica também no predomínio do curto prazo sobre o médio e longo prazos como referencial dos programas de investimento.

Paulatinamente, a composição da capacidade instalada de produção reflete as consequências da luta prolongada contra a inflação: há um desestímulo implícito de atividades baseadas em previsões de expansão do mercado interno, bem como uma frequente substituição de medidas de política, desnortando os pequenos e médios capitalistas.

Tudo isso tem profundos efeitos nas transformações do sistema produtivo a nível dos estados, assim como condiciona as relações entre o Governo Federal e os Governos Estaduais. As políticas de crescimento articuladas pelo Governo Federal - mesmo aquelas políticas de desenvolvimento de regiões deprimidas - revelam-se regionalmente concentradoras, ao favorecer alternativas de industrialização e de modernização agrícola que são seletivas, concentradoras de capital por unidade de produção e estabelecem uma prioridade inquestionável de exportação.

Discutir o rebatimento estadual da política econômica federal agora é desentranhar os pressupostos daquela globalização, examinar sua pertinência nas condições em que

operam agora as empresas. Verifica-se o paradoxo de que a ênfase na globalização da análise e das medidas de política corresponde a uma rejeição sistemática de uma análise e de uma política interessadas na totalidade da problemática social. No entanto é inevitável perguntar quais são os objetivos da política? Quais seus efeitos na distribuição da renda? Como atinge a relação entre o capital e o trabalho? A identificação de margens de especificidade nas regiões é seguramente uma pista para analisar as condições sociais atuais e as perspectivas de cada estado.



#### 4. Uma aproximação do problema

A diversidade dos interesses sociais coincidentes na política econômica faz com que ela deva ser apreciada simultaneamente em seus aspectos globais, correspondentes a uma visão totalizante do processo social; e em suas facetas setoriais e regionais, reveladoras de sua diversidade. A unidade estadual de referência é um componente essencial neste conjunto no meio brasileiro: Capta um nível insubstituível de decisões e condições também especiais de execução de políticas específicas. Na crítica dos problemas conceituais atuais da política econômica no Brasil destaca-se uma contradição entre a globalidade da linguagem oficial da política econômica e a perda de um sentido de totalidade do processo social, que justamente permita trabalhar com as interrelações entre o nível global e o dos setores e o das regiões.

A análise do funcionamento atual da economia brasileira requer uma interpretação em perspectiva da participação do Estado na economia, do modo como ela se desdobra nos diversos aspectos de suas relações com as empresas e com os trabalhadores. Esta análise atinge, simultaneamente, o tema das finanças públicas e o das relações entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, refletindo no perfil do financiamento da economia nacional em seu conjunto. Geralmente a política econômica é examinada desde a perspectiva globalizante do Governo Federal, onde ela é apreciada em sua relação com o desempenho da economia do país em seu conjunto. No entanto a realização da taxa de crescimento e do nível de emprego corresponde a diferentes combinações de tendências na participação dos setores e das regiões, assim como das participações dos componentes do Governo Federal, dos Governos Estaduais e dos Municipais.

A preocupação de discutir os efeitos internos da política consolidada no nível federal leva a valorizar as peculiaridades do quadro estadual, a destacar os modos



concretos como se processam as interrelações entre o nível federal e o estadual na política econômica. Esta discussão deve, portanto, refletir os aspectos estruturais e os de conjuntura do funcionamento da política econômica, revisando seu significado na relação entre o Estado e a sociedade.

A observação dos principais fatos dos últimos dez anos no Brasil mostra um importante deslocamento nas posições relativas de poder do Governo Federal e dos Governos Estaduais, coincidente com a primazia do objetivo de combinar o combate à inflação com o equilíbrio da balança de pagamentos, sob a crescente pressão do endividamento externo. A proeminência das restrições de curto prazo sobre objetivos de médio prazo acaba por ocultar o fato essencial, de que a persistência desse curto prazo constitui em si um autêntico quadro de médio prazo. E que o curto prazo caracteriza um "clima" da política econômica, em que se instala uma tendenciosidade dos investimentos para o curto prazo, que finalmente se reflete na composição da capacidade instalada de produção. Assim, a política econômica federal é concebida e desenvolvida no contexto de um conjunto de parâmetros, que agem poderosamente no sentido de estabelecer restrições implícitas ao possível tipo de crescimento da economia de cada estado. Examinar os efeitos estruturais e conjunturais dessa política significa identificar um componente fundamental do perfil do crescimento das economias estaduais.

Nas duas últimas décadas acentuaram-se os efeitos localizados da política econômica federal (a) em parte como resultado da concentração da receita tributária no nível federal e do enfraquecimento da posição dos estados em relação com suas economias; (b) em parte como decorrência do fato de que aumentou a pressão social de questões tradicionalmente de responsabilidade dos Governos Estaduais; e (c) em parte porque o aprofundamento na concentração do capital na região mais industrializada do país implica num distanciamento crescente entre os requisitos da sustentação de taxas médias de crescimento entre os



estados e sua elevação para reduzir diferenças interregionais.

Os movimentos de reorientação da política econômica federal sobre o curto prazo têm tido um efeito decisivo acumulativo nesse quadro, em parte porque o manejo da taxa de juros na política federal impede a expansão do financiamento local; e em parte porque as aplicações federais ficam proporcionalmente mais concentradas, em grandes projetos e em empresas estatais. Alternativamente, a função dos Governos Estaduais no fomento econômico tem menos possibilidades de ser orientada a objetivos localmente identificados.

A partir daí levantam-se questões sobre os efeitos imediatos e os duradouros da política federal no plano estadual. A apreciação de cada decisão específica de política econômica federal - no combate à inflação, no manejo da dívida externa, no tratamento da agricultura - pressupõe o ordenamento de um referencial mais abrangente de sua estruturação, de seus aspectos mais estáveis. Ao mesmo tempo não se pode perder de vista que a continuidade da política faz com que ela tenha um efeito acumulativo na formação de capital na economia em seu conjunto. Tais características tornam necessário analisar os aspectos conjunturais da política, para chegar a uma interpretação mais realista do quadro de referências realmente pertencente ao funcionamento da economia a curto prazo. Assim, a consolidação de uma percepção crítica da política implica na formulação de uma crítica teórica e prática da estruturação e da execução da política a curto prazo.

É preciso apontar as tendenciosidades dos instrumentos de política concebidos para operar a curto prazo e que se convertem em instrumentos de política de médio prazo; a substituição de objetivos de crescimento, tipicamente pertencentes ao quadro de questionamentos de médio e longo prazo, por objetivos de equilíbrio de contas; a eliminação de objetivos regionais em favor da consolidação das políticas concebidas e realizadas no plano do médio prazo. Outrossim, certas mudanças

nos conceitos utilizados, que terminam por inviabilizar uma articulação de uma política historicamente relevante. O caso mais importante de todos é o conceito de crise, que perde seu significado de explicação de transformações ocorridas no bojo da acumulação de capital, para ser definida apenas como uma inviabilidade circunstancial no sistema de pagamentos. Esta tendenciosidade obviamente não é gratuita: traduz uma circunstância específica em que se realiza a política econômica, que põe cada governo na situação de responder a pressões concretas, específicas, das empresas e da sociedade organizada. A atualização da fundamentação crítica da política econômica implica nestas revisões; e nas consequências que elas têm na capacidade do Estado para desempenhar-se em suas funções reconhecidas de mediador nas relações entre o capital e o trabalho.



5. As exposições

A AÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NA BAHIA: O CASO USIBA  
(notas)

Edison Pita Lima

1. A concentração das atividades econômicas e sua influência nas políticas econômicas

Da concentração das atividades econômicas na região Centro Sul do país deriva um condicionamento das políticas adotadas pelo Governo Federal à realidade das necessidades e dos interesses dos grupos sociais e econômicos dominantes e normalmente melhor organizados naquela região.

Para alcançar os objetivos para que foram estabelecidas as políticas econômicas devem necessariamente estar voltadas para aqueles elementos que determinam o comportamento da economia nacional. Por sua grande importância a economia do Centro Sul tende a influenciar as políticas econômicas nacionais, dando características nacionais a propostas regionais. Deste modo os setores, ramos ou produtos da periferia que não têm peso a nível nacional ressentem-se de uma política econômica mais voltada para seus reais interesses. Assim também não há nas políticas adotadas a preocupação com as especificidades regionais. Os tratamentos diferenciados são conquistados, na maioria das vezes, por pressões exercidas pela periferia após receber o impacto negativo das políticas nacionais.

2. A concentração de poder no Executivo Nacional induz à adoção de políticas voltadas para regiões mais ricas.

A reduzida capacidade de influência do Legislativo Nacional dificulta a maioria parlamentar das regiões periféricas para exercer pressões que influenciem as políticas

econômicas. Ao mesmo tempo a concentração de competência e de recursos na esfera federal reduz a capacidade dos governos estaduais e municipais para agir para desenvolver suas regiões.

### 3. A capacitação e a geração de pesquisas e sua influência nas políticas econômicas estaduais

Os Estados que compõem as regiões mais desenvolvidas do país, possuidores de maior contingente de recursos humanos capacitados, tornam-se os fornecedores dos quadros dirigentes de Brasília, constituindo um instrumento importante na viabilização de políticas voltadas para suas regiões. Os programas de trabalho dos órgãos federais de pesquisa refletem a predominância do interesse pelos temas das regiões mais ricas. Nelas reúne-se o maior acervo de pesquisa do país, que subsidia a formulação de novas políticas.

### 4. O planejamento e sua influência na formação de políticas

A inexistência de um planejamento a médio e longo prazo faz com que as medidas econômicas se apoiem nos setores que podem dar resposta mais rápida em menor prazo. Os estados do Centro Sul têm capacidade para elaborar programas e projetos de interesse local, que são apresentados como programas e projetos nacionais, facilitando a ação de grupos de pressão política, burocrática e econômica.

### 5. A influência das estatais

Para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas é importante que elas sejam sensíveis aos governos dos estados onde estão localizadas e reflitam em suas políticas os interesses locais. Esta observação é fundamental como passo inicial para discutir o caso da USIBA.



6. O caso da Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (USIBA)

O início do projeto USIBA deu-se nos anos de 1960, quando uma comissão do Governo Estadual e da SUDENE estudou a viabilidade de localização de uma usina siderúrgica de planos no Nordeste, especificamente na Bahia. Os principais fatos relativos à realização do projeto USIBA são os seguintes:

a. A empresa foi constituída em julho de 1963 e a aprovação do projeto na SUDENE ocorreu em 1964. A aciaria iniciou produção em junho de 1973, a redução direta em março de 1974 e a laminação em novembro de 1977. Em decorrência de problemas de concepção da máquina de lingotamento contínuo a empresa apenas produziu lingotes de 3 tons. entre junho de 1973 e junho de 1974. De junho de 1974 a novembro de 1977 produziu tarugos para serem relaminados por outras empresas. A laminação operou até recentemente com apenas 50% do tempo. O comprometimento da PETROBRÁS em fornecer gás natural ocorreu quando Francisco Mangabeira era seu presidente, em 1962. Em 1968 o CONSIDER comunicou a recusa do projeto original para planos. Em 1972 aprovou o projeto para fabricação de não planos, voltando 50% da produção para o exterior.

b. A partir da modificação do projeto a SUDENE manteve-se com menor interesse pela empresa. A PETROBRÁS e o CNP adotaram nesse período uma política de preços do gás desfavorável para a empresa. De 1963 a 1975 a empresa foi dirigida a partir de um escritório situado no Rio de Janeiro. Somente a partir de março de 1975 sua diretoria transferiu-se para Salvador. Para operar recrutou recém formados em Ouro Preto (MG) e pessoal de nível superior de outros estados. Seu quadro funcional principal portanto foi formado com pessoas de outros estados, assim como sua diretoria. A empresa manteve-se desvinculada dos interesses da comunidade baiana. As empresas de construção civil em sua maioria tinham dificuldades em adquirir o produto da empresa, abastecendo-se preferentemente em representações comerciais de siderúrgicas de outros estados.

c. Ao ser criada a SIDERBRÁS em 1974 a USIBA vinculou-se a ela, distanciando-se ainda mais dos laços regionais. A SIDERBRÁS utilizou-a para atender compromissos de outras empresas do grupo, dando-lhe atenção secundária. A iniciativa privada tomou a implantação de meios que ajudariam a viabilizar a USIBA, como da trefilaria e a empresa de distribuição. O Governo Federal discriminou a empresa fixando preços inferiores aos dos seus competidores. A "holding" SIDERBRÁS tem sua política determinada em função das empresas de planos - USIMINAS, CSN, COSIPA e CST - situadas no Centro Sul, cuja produção conjunta alcança cerca de 17 milhões de tons.. A USIBA com 300.000 tons não é significativa a nível nacional. Na política siderúrgica nacional a influência da periferia é insignificante: pesam a USIMINAS e a AÇOMINAS (MG) e a COSIPA (SP) e grupos privados. A Bahia tem várias desvantagens para a expansão da siderúrgica, como a inexistência de metálicos (sucata e gusa), mercado pequeno, inexistência de infra-estrutura para transporte pesado, pouca disponibilidade de energia barata (gás natural, carvão vegetal, coque), escassa mão de obra especializada e mão de obra cara em geral. Apresenta os seguintes fatores favoráveis: disponibilidade de gás natural e energia elétrica, de ferro ligas, de eletrodos e infra-estrutura portuária.

Numa política siderúrgica na Bahia devem ser considerados ainda: a influência da máquina executiva federal, a influência do poder legislativo, a elaboração de estratégias, programas e projetos, melhoria dos recursos humanos e ampliação de pesquisa e desenvolvimento, criar vantagens para os capitais da região mais mais desenvolvida.





ses sociais.

Para tentar responder àquelas questões realizou-se, um cuidadoso exercício de projeção, onde foram simuladas diferentes situações possíveis para o mercado de trabalho brasileiro, com o objetivo de ampliar o conhecimento que se tem dos efeitos do crescimento econômico sobre o emprego e, sobretudo, no caso do Brasil, sobre o subemprego da força de trabalho.

Nessas simulações, considerou-se a oferta de mão-de-obra igual à População Economicamente Ativa (PEA) e o desemprego aberto dado pela diferença entre esta e o total de pessoas ocupadas na economia (subremuneradas ou não). Identificou-se subemprego com subremuneração, sendo que essa última inclui as pessoas que recebem mensalmente em todos os trabalhos um salário mínimo ou menos. Esse conceito de subemprego é mais apropriado para se analisar períodos relativamente longos de crescimento econômico sustentado e permite associar resultados relativos ao mercado de trabalho à questão da pobreza. A magnitude do subemprego, portanto, é definida pela diferença entre o número total de ocupados e o número de ocupados não-subremunerados.

Os resultados apresentados nos gráficos 1 e 2 referem-se a duas projeções de demanda de mão-de-obra calculadas a partir das taxas de crescimento do PIB previstas no Plano de Metas para o período 1985-1989 (6% em 1986 e 7% a.a. para o período de 1987-1989) e de taxas distintas, conforme a projeção seja pessimista ou otimista (4 e 6% ao ano, respectivamente), par o período 1990-2000.

A hipótese "pessimista" pode ser visualizada no gráfico 1. Com um crescimento médio anual de 4,7% entre 1985 e 2000, o PIB brasileiro neste último ano será igual ao dobro do que foi em 1985, contudo a situação social será pior do que a de 1985. No ano 2000, 25,2 milhões de brasileiros estarão não plenamente ocupados (18,1 milhões, subempregados e 7,1 milhões, desempregados), contra 25,1 milhões em



1985. Em termos relativos, a desocupação total cai de 43,3% para 31,1%, mas sua composição piora: aumenta o número de desempregados e diminui o de subempregados.

Dada a configuração da PEA é alta a probabilidade de o desemprego estar concentrado nas grandes cidades (mas haverá desemprego também na agricultura, particularmente de mulheres), será constituído tanto por homens como por mulheres (o incremento da PEA masculina no período será de quase 13 milhões e da feminina de quase 12) - especialmente de homens na faixa de 20 a 59 anos e de mulheres jovens-

O subemprego se distribuirá virtualmente por todos os setores, com concentração em "outros serviços" - prestação de serviço, administração pública, atividades sociais e outras atividades - (8,2 milhões de trabalhadores) e na agricultura (6,4 milhões). Mais de 80% do subemprego deverá estar nesses dois setores. A indústria e a construção civil terão cerca de 1 milhão de subempregados cada uma e o comércio quase 2 milhões.

Sob a hipótese "otimista" (vide gráfico 2) de crescimento anual médio do PIB da ordem de 6,2% entre 1985 e 2000, neste último ano o PIB seria duas vezes e meia maior do que o de 1985. Nessa situação, a composição da desocupação total (desempregados mais subempregados) melhora um pouco. O crescimento econômico é suficiente para acabar com o desemprego aberto. Contudo, subsistirá o subemprego (14,5 milhões de brasileiros), ou seja, 18% da PEA - quase um em cada cinco brasileiros - não terão um trabalho dignamente remunerado.

Como na hipótese "pessimista", o subemprego concentrar-se-á em "outros serviços" e na agropecuária (quase 80% nestes dois setores).

Através dessas projeções, constatamos que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, para resolver o problema da desocupação no país, e também que ele, em si, não é capaz de amenizar o problema da pobreza absoluta, e nem de resolver, ainda que parcialmente, o problema de uma das maiores concentrações de renda do mundo.



Mesmo que levemos em conta a hipótese "otimista", que multiplicará o PIB por 2,5 e elevará a renda per capita para cerca de US\$ 3.000 (de 1980), será necessário que tanto investimento como poupança alcancem algo em torno de 20% do PIB, algo muito além dos níveis observados na experiência de anos recentes. Mesmo assim, o problema do subemprego não estaria resolvido: quase 15 milhões de pessoas permaneceriam sub-remuneradas.

Diante desse quadro pode-se concluir: em primeiro lugar, não há esperança sem crescimento econômico sustentado e relativamente alto (taxas de crescimento do PIB de, no mínimo, 6% a 7% ao ano); no curto prazo, taxas acima desse patamar também podem trazer sérios desequilíbrios (como mostra a recente experiência de 1986).

O crescimento econômico sustentado não torna prescindíveis políticas públicas compensatórias (alimentação e nutrição, assistência social, etc), porque a maioria das pessoas na faixa de pobreza absoluta não se beneficia do crescimento econômico mesmo quando o PIB cresce a taxas bastante elevadas.

Crescimento sustentado, políticas públicas compensatórias e políticas públicas que visam o provimento de serviços que são obrigações de todo Estado moderno (educação, saúde e saneamento, habitação, previdência e seguridade social, segurança, etc) não são suficientes para eliminar o subemprego e para erradicar a pobreza absoluta. Precisam ser complementados por quatro conjuntos de medidas econômicas:

- a) aumento do poder de compra dos trabalhadores, especialmente daqueles que percebem o salário mínimo (é claro que essa idéia, além da intenção de restaurar, e ultrapassar, níveis mais altos de salário mínimo real que ocorreram no passado, tem implícita a suposição de que o aumento do poder de compra desse salário se irradia para par

te da estrutura de remunerações - especialmente para os níveis de rendimentos, inferiores e superiores, próximos ao salário mínimo - afetando, principalmente, pessoas subempregadas ou virtualmente desempregadas). Os aumentos reais médios teriam que ser superiores a 5% a.a., porque a esta taxa somente após dez anos seriam alcançados os níveis de poder de compra do salário mínimo do final da década de cinquenta;

b) mudança do estilo de desenvolvimento de forma a assegurar maior geração de empregos e empregos de melhor qualidade do que permite a atual estrutura econômica (principalmente através de mudanças estruturais na direção, ambas, da produção de maior volume de bens de consumo de massa - bens de salários);

c) melhoria da distribuição (desconcentração) da renda e da riqueza (através, principalmente, da via tributária e de mudança da estrutura fundiária); e

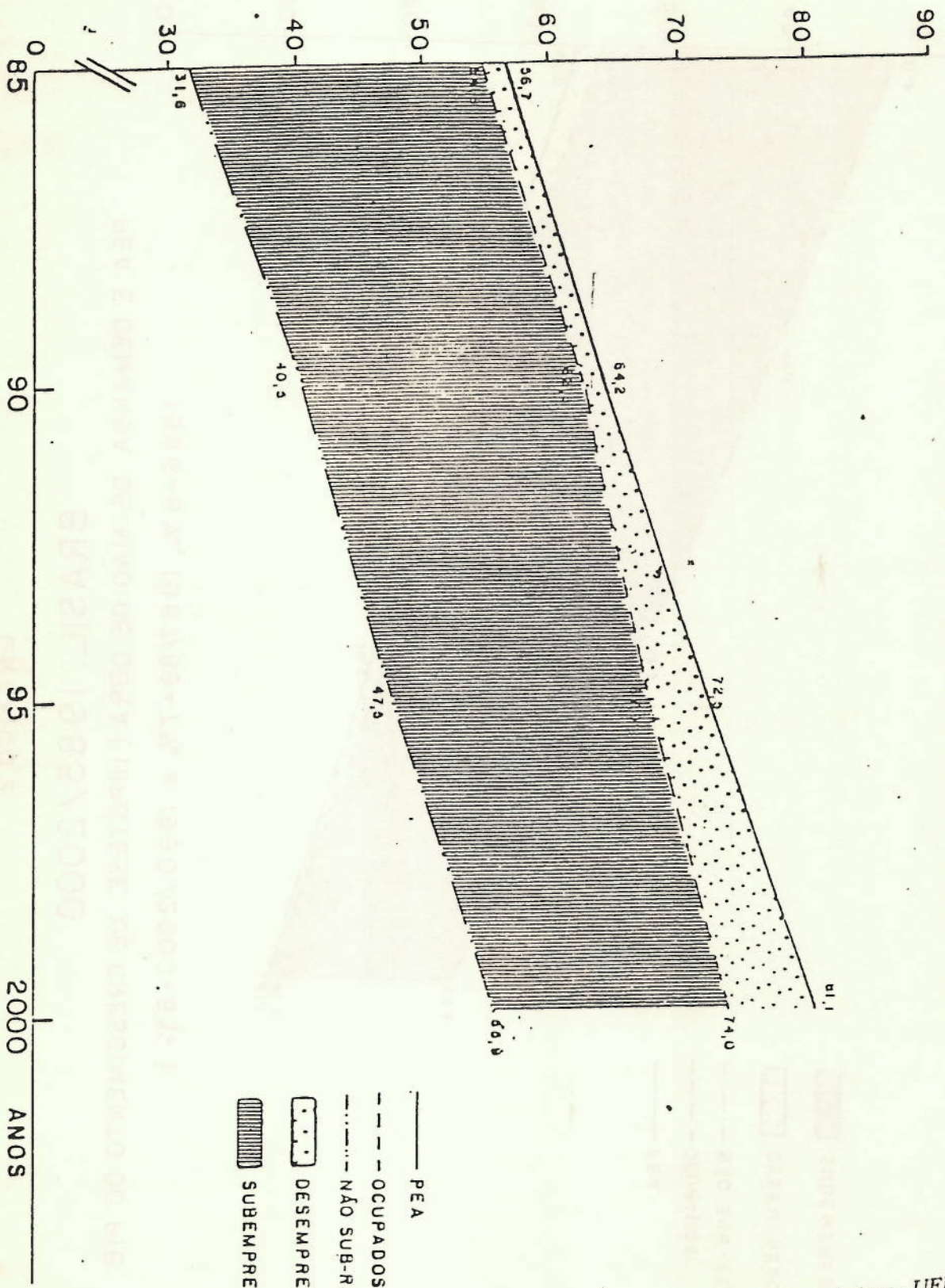
d) para que aumentos no poder de compra dos salários, mudanças no estilo de desenvolvimento para a incorporação de grandes massas à sociedade de consumo brasileira, e uma melhor distribuição de renda tenham os efeitos de justiça social desejados, é ainda necessário que se desarmem os mecanismos institucionais automáticos de reconcentração da renda e da riqueza que frequentemente funcionam como forças de reprodução da pobreza (incentivos e isenções fiscais, subsídios, alguns aspectos da legislação e da "política social" e, sobretudo, instrumentos que permitem e até incentivam a especulação financeira). Ao mesmo tempo há que se tomar medidas que evitem a fuga de capitais do país.

A observação deste rol de medidas permite que se conclua que a questão social não pode ser atacada ao nível da ação do Estado por uma "política social" dissociada da política econômica.



# GRÁFICO 1 BRASIL: 1985/2000

PEA E DEMANDA DE MÃO DE OBRA (HIPÓTESE DE CRESCIMENTO DO PIB:  
1986 = 6%, 1987/89 = 7% e 1990/2000 = 4%)



FONTE: TABELA 4

Faculdade de Ciências Econômicas - UFBA  
 Biblioteca  
 Nº \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 Tombamento Patrimonial

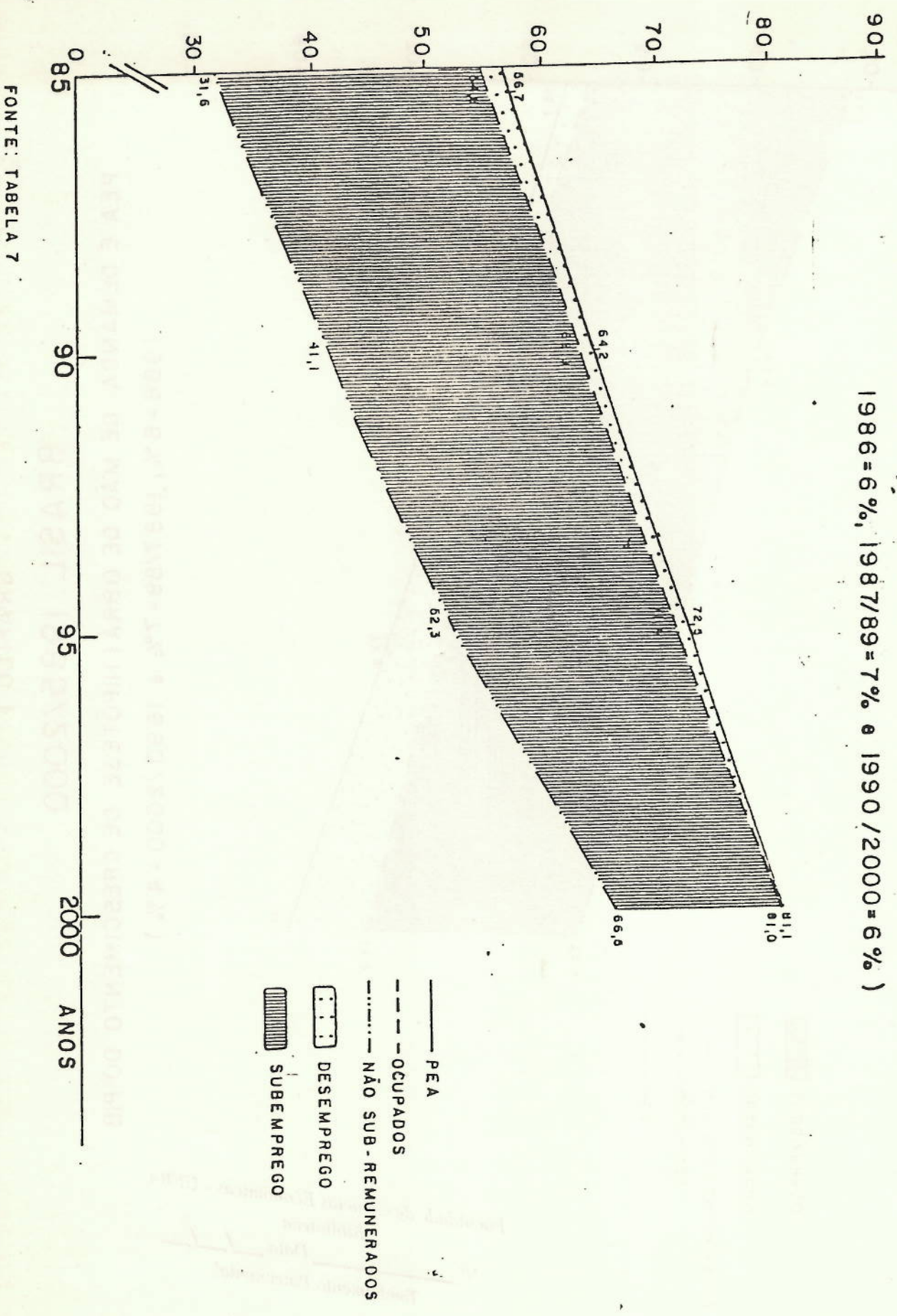
GRÁFICO 2

BRASIL: 1985/2000

PEA E DEMANDA DE MÃO DE OBRA ( HIPÓTESE DE CRESCIMENTO DO PIB:

1986 = 6%, 1987/89 = 7% e 1990/2000 = 6% )

Milhões de Pessoas



FONTE: TABELA 7



1. CAMARANO, Ana A. et. al. "Dinâmica Demográfica e Crescimento da Força de Trabalho no Brasil: 1980/2000". Recife: Fundação Joaquim Nabuco/IPS. 1984
2. CAMPINO, Antonio C.C. et. al. "Programa Alimentar de Emergência". 1986 (Relatório submetido à Secretaria-de Planejamento-da Presidência da República)
3. CELADE - Método para Proyecciones Demográficas - Série E. nº 1003, San Jose, Costa Rica. 1984
4. FGV - Contas Nacionais. Revista Conjuntura Econômica - Vários números, 1985 e 1986
5. HENRIQUES, Maria Helena F.T. - "Projeções da População Total, Urbano e Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico". Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985. (IPEA/INPES. Texto para Discussão Interna, 70)
6. \_\_\_\_\_ et. al. - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um modelo de Simulação". Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985. (IPEA/INPES. Texto para Discussão Interna, 73).
7. IBGE - Censo Demográfico de 1970: Brasil - Rio de Janeiro, 1973
8. \_\_\_\_\_, Censo Demográfico de 1980: Brasil - Rio de Janeiro, 1983
9. \_\_\_\_\_, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1985: Brasil e Grandes Regiões. Rio de Janeiro, 1986 (informações inéditas)
10. IBGE/CELADE - "Brasil - Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025". Fascículo F/BRA. 1. Julio. 1984
11. LIMA, Ricardo R.A. - "Política de Emprego no Brasil: Avaliação e Sugestões". Não Há Vagas-Emprego Urgente. Curitiba: IPARDES, novembro/1984, 63-72. Também publicado in Sociedade e Estado, Vol. 1(1): 101-118, Jun. 1986.
12. \_\_\_\_\_, - "Desemprego: Um Problema Estrutural da Economia Brasileira". Fortaleza. 1983 (Trabalho apresentado no Seminário sobre Política de Emprego no Brasil: Viabilidade e Alternativas; promovido pela ANPEC e pelo CAEN).
13. \_\_\_\_\_, - "O Subemprego e a Questão Social no Brasil". Anais do V Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Águas de São Pedro: ABEP, outubro/1986, 1019-1043.
14. \_\_\_\_\_, - "Situação Atual do Emprego e da Renda no Brasil". Brasília: CES/IPLAN/IPEA. Out., 1986 (Trabalho apresentado na V Conferência Regional de Responsáveis pelo Planejamento do Emprego na América Latina e no Caribe; promovido pelo PREALC/OIT, em Buenos Aires, Argentina, de 4 a 7 de novembro de 1986).

15. OLIVEIRA, Ismael C. et. al. - "Ocupação Emprego e Distribuição de Renda". Brasília: IPEA/IPLAN/CNRH. 1984 (IPEA/IPLAN/CNRH, Documento de Trabalho, 16.I).
15. SCHWARTZMAN, Jacques - "Absorção de Mão-de-Obra no Brasil, 1970-2000: Um Exercício com Taxas de Crescimento Proporcionais". Belo Horizonte-MG. 1986 (Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional de Economia).



## OS EFEITOS ESTADUAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA FEDERAL: A PERSPECTIVA DO TRABALHO

Frederico Fernandes de Souza

Uma análise que situe os efeitos estaduais da política econômica federal, no que se refere à estruturação do quadro ocupacional e a reprodução da força de trabalho, em seus principais movimentos e tendências, deve destacar os marcos fundamentais em que esse processo se realizou, tanto do ponto de vista de sua formação histórica recente, como da identificação de como atuaram os diversos elementos que definiram as políticas governamentais nessa trajetória.

As transformações ocorridas na economia baiana, nas últimas décadas, inserem-se no processo global da acumulação verificado nesse período, quando o espaço regional se redefine sob novos padrões de articulação interregionais, subordinado à evolução e consolidação da estrutura industrial do país. Essa trajetória, teve como marco fundamental, na década de 50, a etapa de definição da industrialização pesada, que, com a sedimentação da industria de bens de capital viria permitir a autodeterminação e a potencialização da acumulação, quando se internalizaria plenamente no país a indústria de bens de consumo durável e de insumos básicos. Todo esse processo acarretaria profundas alterações nas relações interregionais.

Os novos fluxos de capital produtivo, a redefinição da atuação do capital bancário e a intensificação do intercâmbio de mercadorias configurariam alguns dos aspectos essenciais na trajetória de homogeneização do espaço econômico regional. Os impactos desse processo, embora obviamente descontínuos, sujeitos à dinâmica dos ciclos conjunturais e restringidos por fatores estruturais iriam, de imediato, se manifestar no âmbito das atividades produtivas da região, no seu quadro ocupacional e nas relações



de produção vigentes.

Adotando como marco inicial dessa evolução a segunda metade da década de 50, período em que se redefine o parque industrial do país, com o adensamento das relações inter-industriais e uma crescente heterogeneidade do aparato produtivo, verifica-se que o estado da Bahia constituiu um dos espaços em que os movimentos da expansão capitalista recente provocou transformações mais acentuadas. Estas se afirmaram tanto pelo aspecto da modernização de sua economia, com todas as especificidades com que isso se realizou, como pelos efeitos sociais daí derivados, demarcados também pelas características locais, que imprimem as particularidades quanto à manifestação, ampliação e as contínuas mutações que configuram a situação de miséria e exclusão de amplos segmentos de sua população. A partir dessa perspectiva, é importante que se sublinhe, de maneira bastante genérica, os pontos essenciais da evolução econômica na Bahia nos últimos três decênios, bem como seus resultados mais visíveis na estrutura da ocupação.

Na década de 50, quando se estabelecem diversos pré-requisitos necessários à homogeneização do espaço regional e a redefinição de sua estrutura produtiva, ocorre a implantação da PETROBRÁS na Bahia, alterando substancialmente a organização do setor industrial, aprofundando e diferenciando as relações inter-industriais e estimulando a emergência de novas atividades, ligadas à extração e ao refino do petróleo. Com isso, ocorre um incremento significativo da oferta de novos empregos, introduzindo níveis de salários bem mais elevados que a média dos padrões então vigentes, ampliando e redefinindo o mercado interno regional.

Na década de 60, as estratégias desenvolvimentistas já estavam subordinadas a um outro momento do processo de expansão da acumulação, sobretudo nos seus últimos anos, quando, sob o impulso dos incentivos fiscais e financeiros da SUDENE e do governo estadual, teve início a implantação do Centro Industrial de Aratu.

As consequências da implementação do CIA sobre



a estrutura do produto e do emprego industriais seriam logo evidenciadas, através de modificações em seu perfil, verificadas em curto prazo e cujo resultado mais visível foi a acelerada expansão da oferta de emprego em setores considerados dinâmicos, tais como o químico, mecânico, minerais não metálicos, transportes, etc.

Ainda sob a influência destes impactos, instalou-se na Bahia, nos anos 70, o II Pólo Petroquímico nacional, atendendo às necessidades de modernização e expansão da industrialização no país e aprofundando a estratégia de promover a diversificação do parque industrial local, com base na existência de condições locacionais e de infra-estrutura favoráveis e na disponibilidade de matérias-primas.

O Pólo Petroquímico de Camaçari elevou de imediato e substancialmente a oferta de empregos na construção civil, principalmente na sua fase de implantação, além de estimular uma série de novas atividades vinculadas aos serviços de apoio e de infra-estrutura industrial. As transformações no perfil do emprego já evidenciadas desde a criação do CIA, foram acirradas, determinando que o emprego industrial, ao final da década, se elevasse a taxas expressivas, modificando sua participação relativa no quadro ocupacional do estado. As mudanças não se efetivaram apenas no âmbito industrial, desencadeando um maior adensamento das relações inter-setoriais e impulsionando outras atividades do terciário.

Deve ser sublinhado, que a estruturação do emprego não se circunscreve, evidentemente, à situação delineada pela conformação do mercado organizado, onde o trabalho assalariado regular, amparado pelas leis trabalhistas, é claramente definido. O emprego "formal", assim caracterizado, constitui a face aparente de um sistema complexo, no qual prevalece a interpenetração de relações intra e inter setoriais extremamente dinâmicas, apoiadas na existência de múltiplas formas de organização do trabalho, que atuam em espaços do mercado continuamente redefinidos pelos movimentos dos stores hegemônicos da acumulação. Configura-se assim, uma organização produtiva bastante heterogênea, integrada por atividades extremamente diferenciadas e de complexa delimitação quanto às



"fronteiras" que estabelece com as ocupações do setor formal.

Na evolução histórica da economia da Bahia e sobretudo em Salvador, o denominado setor "informal" sempre desempenhou um papel fundamental, continuamente modificado pela modernização do capital e a urbanização.

É necessário que se frise o fato de que a segmentação e a ampliação da economia "informal" estão balizadas pelos movimentos do núcleo capitalista do sistema econômico e, portanto, esbarram em determinados limites quanto à absorção da força de trabalho. Tais limites manifestam-se de maneiras distintas, conforme o grau de organização dessas atividades, assim como o nível de subordinação mantido com empresas capitalistas propriamente ditas, configurando o espaço de atuação dos mercados "informais", cujo funcionamento define mecanismos de proteção que impedem a entrada indiscriminada de força de trabalho. Esses mecanismos vão desde a necessidade de se dispor de algum recurso que possibilite a compra de equipamentos e mercadorias, até a existência de relações com a clientela a que atendem.

Além disso, a sobrevivência de algumas dessas atividades está condicionada à possibilidade de alcançarem uma renda média que atua como um elemento de ajuste nesses mercados, restringindo a incorporação de um maior número de pessoas. Dessa maneira, o espaço de expansão da economia "informal" é delimitado não só pelos movimentos do sistema hegemônico, como também pela existência de segmentos da demanda que possibilitem um nível mínimo de remuneração.

Nos anos oitenta, com a erosão dos salários determinada pelas políticas de contenção da demanda, ocorreriam transformações substanciais quanto à natureza e as formas de participação das atividades "informais" no quadro da ocupação urbana. Enquanto algumas se fragilizaram, por força da retração da demanda, outras se desenvolveram, nos rastros da desarticulação provocada em determinados setores. A crise intensificou assim, o processo dinâmico da criação, destruição e rearticulação dos mercados, que caracteriza a acumulação, acentuando o processo de



diferenciação do trabalho.

Em quase todas essas atividades, prevalece o trabalho por conta própria ou a utilização da mão-de-obra familiar, relações de trabalho que se configuram como essenciais na definição do caráter "informal" desses mercados e que demonstram a heterogeneidade da divisão social do trabalho, identificada com a trajetória da economia e da urbanização regional.

É nesse contexto e a partir desses pressupostos, que devem ser destacadas as tendências fundamentais do mercado de trabalho na década de oitenta, os principais obstáculos à sua expansão e de que forma o complexo espaço de articulação de múltiplas relações de trabalho e "estratégias de sobrevivência" têm se reproduzido.

Numa década em que se sequenciaram a desaceleração, a recessão e a recuperação da economia, até o período mais recente, em que se estabelece novamente uma conjuntura restritiva, é importante que se destaque as principais repercussões, no plano do trabalho, de cada uma dessas etapas.

Um primeiro aspecto a ser mencionado é o que se refere ao desempenho do emprego organizado (segundo o critério dos vínculos trabalhistas) nesse período. Já no início da década de oitenta, refletindo a desaceleração do ritmo de crescimento da economia, começa a declinar o nível de emprego global. De uma elevação de 3,3% ocorrida entre 1979 e 1980 se decai para percentuais de 2,1% e 0,39% nos dois anos subsequentes e, finalmente, em 1983, ápice dos efeitos recessivos, ocorre um decréscimo de -2,24% na oferta de empregos.

O ano de 1984 representa uma importante inflexão nessa trajetória, pois é quando se inicia o processo de reversão do declínio do nível de emprego, que vai se estabelecer com maior vigor, no ano seguinte.

A nível setorial, observa-se que entre 1980 e 1984 quase todos os grandes setores declinaram sua participação na oferta de empregos. A Indústria de Transformação decai de cerca de 12% e, no seu interior, em quase todos os subsetores, o



corre um declínio. Em termos absolutos, a indústria química manteve-se como o segmento responsável pela absorção da maior parcela do emprego industrial, conseguindo inclusive que sua evolução se estabilizasse nos anos mais agudos da recessão.

O segmento petroquímico, que em 1984 já respondia por cerca de um quarto do ICM arrecadado e assumia, através dos seus produtos, importância crescente na pauta de exportações da Bahia, buscou adequar-se à conjuntura recessiva, que fez declinar suas vendas internas, incrementando as exportações. Isso permitiu a sustentação de seu nível de emprego, impulsionado desde meados de 1984 pela retomada do crescimento das atividades no mercado interno.

A indústria de produtos alimentícios, mantendo nesse período quase inalterada sua participação na oferta do setor, permaneceu ainda como o segundo maior segmento da indústria de transformação, em termos da oferta de emprego.

Esse desempenho, assim como o da indústria de vestuário, calçados e art. tecidos, está evidentemente correlacionado com a queda das atividades e do nível de renda que caracterizaram a etapa recessiva e que atingiram mais diretamente os setores cuja demanda é mais sensível às inflexões conjunturais da renda e do produto, sem maiores perspectivas de contrabalançar as perdas registradas no mercado interno, pela elevação das exportações.

Assim, tanto os ramos que dependem de forma mais direta das variações do nível de renda e de consumo nos segmentos da demanda a que atendem, e que normalmente se localizam no âmbito das indústrias "tradicionais" (como a de alimentos e têxtil), quanto outros gêneros denominados "dinâmicos" (metalúrgico, mecânico, material elétrico) mas que estabeleceram estreita relação com as oscilações do produto, foram mais afetados pela crise recessiva.

De tudo isso, decorre a constatação preocupante de que, em meia década, tanto pela queda do nível de atividade como pela atuação de outros fatores, que acentuaram a crise em alguns



ramos (como a indústria têxtil tradicional), não apenas decaiu a participação global da oferta de empregos na indústria de transformação como, e principalmente, declinou ou permaneceu praticamente no mesmo nível o peso dos subsetores que, ao final da década de setenta, ganharam impulso e se afirmaram como segmentos de importância crescente na oferta de postos de trabalho industrial.

Esse comportamento reflete não apenas as consequências advindas do período restritivo, como também exprime os desdobramentos da reversão do ciclo expansivo da década anterior, que, assentado no processo de substituição de importações em determinados setores de bens de capital e intermediários, estratégia fundamental do II PND, favoreceu a implementação da indústria petroquímica na Bahia. A ausência de uma maior articulação interindustrial, que induzisse à criação dos mecanismos necessários à fixação de movimentos dinâmicos quanto à reprodução do emprego, correlacionada às restrições delimitadas pelas feições do mercado regional, elucidam porque, num quadro em que seria improvável a repetição de novos investimentos concentrados, tal como se deu na implantação dos polos industriais, o ritmo de evolução da ocupação industrial arrefeceu.

A construção civil, cujo declínio do emprego foi o mais acentuado no período 80/84 (33%), foi evidentemente o setor mais afetado pelo impacto da recessão. A magnitude dessa queda indica uma situação que, por sua dimensão e pelo fato de que o setor sempre desempenhou um papel específico quanto à absorção da mão-de-obra não-qualificada e à inserção do migrante no mercado de trabalho, se configura como de extrema gravidade.

Mesmo na conjuntura de expansão das atividades produtivas que caracterizou os anos de 1985 e 1986, promovendo a retomada do emprego em diversos setores, permaneceu a crise na construção civil. A persistência e até mesmo o agravamento de alguns fatores que determinaram essa crise, tanto no segmento das edificações (públicas e privadas) como no de vias de transporte e obras hidráulicas, resultante da paralisação das obras públicas de grande impacto e inexistência de novos investimentos in-



dustriais de maior escala, define, assim, perspectivas imprevisíveis quanto à participação do setor na geração de empregos.

Um dos resultados mais visíveis do desenvolvimento capitalista recente, quando se transformou e se aprofundou a divisão social do trabalho, sob o comando da expansão industrial, foi a da significativa ampliação e diversificação do terciário. No contexto em que se efetivou a industrialização, a reestruturação do terciário teria que se realizar de forma horizontal, com diversos setores dos serviços expandindo-se num nível de formação do capital extremamente reduzido e baseando-se numa elevada absorção da força de trabalho, que corresponde a esse patamar de capitalização.

Num estado como a Bahia, em que as atividades urbanas sempre se concentraram basicamente no terciário, delineado pelas funções da economia agromercantil e sob níveis de remuneração e de produtividade rebaixados, quando comparados com outros centros do país, a terciarização operada nos marcos da industrialização recente veio acentuar a heterogeneidade do mercado de trabalho regional, produzindo mudanças importantes no posicionamento de diversos segmentos e nas relações intersetoriais, configuradas pela expansão do capital.

Daí que o terciário manteve-se como o sustentáculo essencial da absorção da força de trabalho, não apenas pela sua dimensão, mas especialmente pela amplitude das relações de trabalho e das formas de organização de suas atividades.

No que se refere à estruturação do emprego nos setores organizados da economia (estoque de emprego assalariado, regulado por vínculos trabalhistas), a presença dos setores que compõem o terciário é ainda mais expressiva. A conjunção do comércio e dos serviços (compreendendo também a administração Pública) significa nada menos que 70% do emprego urbano do Estado.

O nível de emprego do comércio declinou cerca de 10% de 1980 até 1984, retomando a partir daí o crescimento da oferta de postos de trabalho, concomitante à dinamização e expansão da economia e do consumo, verificados nos dois anos posterior-



res. Já o setor Serviços, responsável pela maior participação na oferta de emprego no Estado, cresceu quase 5% até 1984, se constituindo portanto no único setor a elevar o nível de emprego nesse período, à exceção da Administração Pública que apresentou um incremento de quase 40%.

Nesse setor, os serviços comerciais e os financeiros também expandiram seus níveis de emprego a partir de 1980). Estes setores do Terciário, que se caracterizam como serviços de produção e, portanto, desempenham funções essenciais na estrutura oligopólica da economia, mantiveram o ritmo de crescimento do emprego, em decorrência do desempenho de alguns dos seus subsectores que expressam, com maior nitidez, a face moderna da terciarização, estreitamente vinculada à expansão industrial.

Já nos serviços pessoais, assim como nos serviços de reparo e manutenção, emergiram movimentos diferenciados, determinados, de um lado, pela expansão do consumo de determinados segmentos de alta renda e, por outro, pelo impacto decorrente das mudanças nos padrões de consumo e na estrutura produtiva, que vão restringindo, senão eliminando algumas ocupações.

A heterogeneidade na divisão do trabalho, no âmbito dos serviços, vai se manifestar através do peso considerável que determinadas ocupações do mercado "informal" apresentam no quadro do emprego urbano, principalmente no que diz respeito aos serviços pessoais. Nestes, destacam-se os serviços domésticos, de higiene e de beleza, reparo e manutenção de veículos e utensílios domésticos, além de outras atividades, cujas característica essencial é a de exemplificarem como o processo de modernização vai destruindo determinadas ocupações. Cabe ressaltar aqui o peso e as especificidades dos serviços domésticos no quadro da ocupação, já que representam, ao lado da construção civil, o principal espaço de incorporação da força de trabalho migrante no urbano, além do fato de que, em sua composição, a participação da mão-de-obra feminina é quase absoluta.



### O PERÍODO RECENTE

Em 1985, quando o crescimento do produto des<sub>encadeia</sub> uma elevação significativa do nível do emprego no país (4,8%) e na região Nordeste (4,4%), a Bahia obtém um incremento bastante inferior (2,9%) assim como a RMS (2,4%). O comércio e os serviços contribuem de uma forma mais decisiva para assegurar essa taxa enquanto a indústria de transformação cresce muito pou<sub>co</sub>. Já na construção civil, o nível do emprego decai, o que ocor<sub>reria</sub> também no ano seguinte.

Em 1986, ano em que as medidas de política e<sub>conômica</sub> contidas no Plano Cruzado elevam substancialmente o ní<sub>vel</sub> de produção e do emprego em todo o país, embora apresentando uma taxa de crescimento do nível do emprego (3,2%) superior a do ano anterior, isso ocorre novamente em um patamar bastante infe<sub>rior</sub> ao verificado no âmbito nacional (4,9%) e na região nordes<sub>tina</sub> (4,3%).

No período de janeiro a junho de 1987, já <sub>sob</sub> o impacto da desaceleração da economia e da erosão dos salá<sub>rios</sub> observadas a partir do final do ano passado, o nível do em<sub>prego</sub> na Bahia se retraiu em 0,80%, com decrêscimos em todos os setores.

O simples confronto dos dados referentes à <sub>produção</sub> e o desempenho das atividades econômicas e os que expres<sub>sam</sub> o comportamento do emprego, demonstra a fragilidade das con<sub>cepções</sub> que resumem a problemática do emprego à mera existência do crescimento econômico.

Nos últimos dez anos, a economia baiana apre<sub>sentou</sub> taxas de crescimento do PIB elevadas, sempre superiores à <sub>média</sub> nacional -exceto nos anos de 1976 e 1984, considerando o período 75/85- sobretudo entre 1975 e 1980. Embora submetida aos efeitos recessivos que caracterizaram alguns anos do primei<sub>ro</sub> quinquênio dessa década, a economia baiana logrou obter uma taxa de crescimento do PIB no período 80/85 superior também à evolu<sub>ção</sub> do PIB nacional. Mesmo assim, o quadro do desemprego e do subemprego na Bahia se agravou de maneira bastante acentuada, o



que é constatado pelo fato de que o estado tem apresentado, nos últimos três anos, um dos mais reduzidos níveis de emprego do país, assim como sua área metropolitana que, sistematicamente, demonstra o pior desempenho, dentre todas as regiões metropolitanas, no que se refere à capacidade de ampliar o nível de emprego.

Arguando-se a isso o fato de que a taxa de subemprego da RMS é quase sempre a maior dentre as áreas pesquisadas pelo IBGE, normalmente o dobro da média nacional, mantendo-se no mesmo patamar há alguns anos, tem-se uma situação bastante grave.

É importante sublinhar também que, as relações entre as decisões da política econômica governamental e suas repercussões no plano estadual e, mais especificamente, no quadro da ocupação, não ocorrem de maneira linear, direta. Há uma série de mediações que determinam uma estrutura extremamente complexa, onde surgem fatores derivados da forma como evoluiu a economia na região, das funções do Estado nesse processo e da alternância de múltiplas decisões e políticas de curto prazo, muitas vezes conflitantes e contraditórias, cujos efeitos no plano concreto das atividades econômicas estaduais apresentam-se bastante difusos.

O grau de centralização da política econômica federal, aliado ao processo de esgotamento das possibilidades de financiamento e dos limites quanto ao manejo de variáveis macroeconômicas fundamentais, por parte dos Governos Estaduais, num panorama delimitado pelas restrições externas e pela instabilidade da conjuntura atual, acentuam as restrições estruturais do estado da Bahia no que diz respeito à questão do emprego e conseqüentemente, a reprodução da força de trabalho.

O que deve ser sempre enfatizado, é que os efeitos derivados da maturação do parque fabril implantado nas últimas décadas viram-se estrangidos pelos limites impostos a uma diversificação mais acentuada do aparato produtivo local. Os padrões e as alternativas adotadas pela industrialização na Bahia não lograram resultados mais incisivos, no sentido de determinar maior motricidade na dinâmica econômica regional e incorporar os elementos necessários à definição de uma estratégia que enfren-

se, com maior êxito, os entraves e problemas acumulados em sua evolução econômica e social. A subordinação da trajetória de industrialização/modernização recente às determinações fixadas pelo centro hegemônico da acumulação, reforçando seu atrelamento aos movimentos cíclicos e conjunturais da economia brasileira e internacional, desembocaria, assim, como contrapartida do crescimento ocorrido, na redefinição e na emergência de novas contradições e impasses. Estes se expressaram na desarticulação dos setores econômicos tradicionais, nas dificuldades de aprofundar a industrialização, na descontinuidade quanto à evolução da oferta de emprego e, sobretudo, no agravamento das condições sociais, no âmbito urbano e rural.



## A POLÍTICA ECONÔMICA E FINANCEIRA FEDERAL E SEUS REFLEXOS ESTADUAIS

Sérgio Vieira

### 1. Aspectos de longo prazo

#### 1.1. Política de investimentos e internacionalização da economia

##### 1.1.1. Concentração de recursos em grandes projetos

- a) validade
- b) oportunidade
- d) repartição setorial
  - d.1. infraestrutura
  - d.2. insumos Básicos
  - d.3. corredores de exportação
  - d.4. construção civil
  - d.5. telecomunicações

### 2. Os Estados Membros, o setor privado e a busca do unísono/mimetismo.

2.1. Agropecuária exportadora: soja, laranja.

2.2. Exportação de manufaturados. A política de incentivos fiscais, os créditos-prêmios.

2.3. O setor terciário e seu preparo para a internacionalização: fusões de bancos, seguradoras e empresas em geral. Indução à formação de tradings.

2.4. Efeito positivo: o empurrão tecnológico.

### 3. A política financeira e a submissão dos Estados e Municípios. O comando da política tributária.

3.1. Repartição de tributos. A base tributável estável e dinâmica.

3.2. O manejo da base tributável: insenções, reduções, não incidências.

3.3. Manipulação de alíquotas: imposto de exportação, im

posto de importação, imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, imposto de renda das pessoas jurídicas, imposto de renda na fonte, imposto de renda das pessoas físicas.

3.4. O ICM e as perdas da receita.

3.5. A diminuição da capacidade de investir dos Estados. A redução dos fundos de participação.

4. O endividamento externo, interno e suas perversões.

4.1. A dominância da política conjuntural ou o "rabo abana o cachorro".

4.2. A taxa de juros e o favorecimento do capital financeiro. Os mecanismos de cálculo e remuneração praticados: o over-night, os saldos médios, a caderneta de poupança, os fundos ao portador, a tributação tempestuosa, a sonegação.

5. A dívida estadual: limites e restrições.

5.1. Fundada externa.

5.2. Fundada interna: contratada e mobiliária.

5.3. Flutuante - o lado mais fraco.

5.4. A rolagem da dívida.

6. A oportunidade da Constituinte e a clarificação do processo do ponto de vista dos Estados.

6.1. Impostos ao Comércio Exterior

6.2. Impostos ao patrimônio

6.2.1. Imposto de renda federal e estadual.

6.2.2. Impostos sobre o patrimônio urbano, rural e ao patrimônio líquido. Os títulos ao portador. O imposto sobre heranças.

6.2.3. Impostos sobre Mercadorias e Serviços

6.2.3.1. O alargamento da base do imposto estadual.

6.2.3.2. O imposto sobre as vendas a varejo

6.3. A responsabilidade dos administradores públicos de alto escalão na expansão das despesas.



## 6. Principais elementos do debate

A partir das exposições desenvolveu-se um intercâmbio de idéias para a elaboração de uma agenda para encaminhar o debate. Nela ficaram estabelecidos os seguintes pontos:

I A expansão do capital no Brasil no período a partir de 1965 e seus efeitos (a) na concentração de poder no Estado nacional e (b) na concentração da formação de capital entre as empresas.

II A restrição financeira na economia (a) o estrangulamento externo, (b) o financiamento do setor público, (c) a taxa de juros.

III A posição dos Governos Estaduais na composição do poder e sua margem de decisão em economia: o exemplo da Bahia.

IV O significado social do processo em seus efeitos estaduais (a) os fatos relativos a emprego e renda, (b) as condições de marginalização e exclusão de trabalhadores.

V As condições atuais do planejamento no nível estadual: responsabilidades e possibilidades.

Na prática revelou-se entretanto que esta agenda foi excessiva, que as atenções se focalizaram mais no significado dos movimentos da economia nacional e no modo como eles são localmente percebidos, destacando-se ainda uma preocupação generalizada com uma avaliação, cujos principais pontos foram (a) a capacidade regional de pensar nacionalmente, especialmente no relativo a interpretações dos movimentos do capital; (b) a captação de aspectos operativos do funcionamento do capital e das empresas na etapa atual de transformação técnica e organizacional do capital no Brasil; (c) a capacidade para analisar o significado conjuntural da política econômica nacional.

Isso fez com que o debate se centrasse na reconsideração das ações do Estado no âmbito da economia baiana, especialmente na indústria, e da interrelação entre suas intervenções e as condições específicas em que definem as alternativas de política



de investimento das empresas. As diferenças de percepção entre os participantes - no relativo à concepção do papel do Estado e de suas relações com as empresas - ficaram evidenciadas (a) em suas preferências por uma análise dos aspectos da internacionalização do capital e de suas repercussões no ordenamento regional da economia nacional, (b) nas diferenças de pontos de vista no relativo aos métodos sugeridos na análise da dívida. Colateralmente, verificou-se um grande interesse numa revisão do significado e nas potencialidades de uma política de tecnologia regionalmente concebida como parte de uma política regional de expansão econômica. Finalmente, distinguiu-se a política econômica determinada pelos interesses políticos do Estado da política econômica voltada para os interesses da sociedade.

Ao longo do desenvolvimento do debate foi apresentada uma interpretação do significado estrutural das modificações nas proporções entre a produção de bens intermediários com menor valor agregado e bens terminais com maior valor agregado; e logo do fato de que a expansão da capacidade de produção nesses segmentos com menor geração de valor agregado correspondem a uma estratégia do capital na proteção da rentabilidade das empresas (Milton Santos Fº). Concomitantemente foi apresentada uma aproximação de interpretação da concentração do financiamento público - especificamente do BNDES - na Bahia, entendendo-se como essa concentração reflete uma situação específica do apoio estatal na expansão de determinados componentes da composição da capitalização entre empresas. No mesmo sentido, observações tendentes a ressaltar o significado da criação de zonas de exportação como outra manifestação das restrições de mercado em que se processa a expansão do capital no contexto regional. Nesse mesmo sentido, observações sobre a impropriedade de uma discussão da política econômica que caia na simplificação de tomar as questões locais da Bahia por separado da análise do processo do capital na escala nacional (J.S. Gabrielli).

Os problemas operativos da reprodução do capital no âmbito das empresas foram considerados, principalmente em relação com o quadro de problemas de sustentação de níveis de eficiência e de política tecnológica das empresas, tomando-se como principal re-



ferência as restrições de estratégia de capitalização das empresas já incorporadas ao polo petroquímico de Camaçari (Sonia Dahab). Os correspondentes aspectos de planejamento no nível estadual foram abordados, destacando-se o conjunto de restrições operativas em que se move o planejamento industrial na administração Waldir Pires (Marcos Alban).

As interrelações entre o desenvolvimento da política econômica e a criação de opções de investimento foram tratadas, sucessivamente, no relativo à conversão da dívida externa em opções de investimento e em seus efeitos na política a médio prazo (Augusto Silvany); e no relativo à racionalidade dos investimentos induzidos por essa política (J. Afonso Maia).

O debate reincidiu varias vezes em considerações sobre as condições reais do financiamento do Governo Estadual, assinalando-se aspectos da política de endividamento, dos créditos extra-limites e da capacidade efetiva do Estado - no caso o Governo Estadual - para controlar os resultados da política econômica no âmbito da economia estadual (Sergio Vieira).

Diversos outros comentários foram feitos, sobre o significado social da abordagem de curto prazo na política econômica nacional, especialmente no relativo à gestão Bresser (Gilton Aragão); sobre os problemas levantados na Bahia pelos movimentos a nível internacional da renovação de tecnologia e por seus custos (P.H. Almeida).

Foi também ressaltada a necessidade de traduzir a análise econômica dos efeitos da política econômica nos termos de seus efeitos na estruturação local de classes sociais (Maria A. Brandão). A leitura das repercussões da atual expansão do capital na estruturação de classes na Bahia foi adicionalmente reforçada por observações que fizeram a ponte entre essa análise de classes e a composição do poder concentrado no Governo Estadual. Foram feitos comentários sobre a excessiva simplicidade de políticas econômicas estaduais que negligenciem esse enraizamento dos movimentos locais da economia com a organização social.

Como linha de reflexão que acompanhou o desenvolvimento do debate ressalta-se a preocupação com pesquisa e desenvolvimento, ciência e tecnologia e formação de pessoal, denotando uma crítica de maior envergadura às possibilidades de sustentação de uma expansão prolongada da economia regional baiana, no quadro de concentração do capital e de aprofundamento tecnológico que tem lugar no Brasil, para viabilizar esse mesmo processo.

Finalmente, os problemas relativos aos custos sociais da expansão do capital na Bahia foram tratados em diversos momentos, seja para indicar as restrições sociais das atuais políticas econômicas, para indicar o quadro de necessidades antepostas pela pobreza e pelo agravamento na desigualdade da distribuição da renda, ou seja ainda para ressaltar as contradições entre as propostas de aprofundamento do capital polarizado e o agravamento do quadro de problemas sociais.

Em diversos de seus aspectos o debate apontou à necessidade de recuperarem-se os resultados da experiência com o planejamento industrial na Bahia, destacando-se (a) as questões relativas à subordinação da concentração local de capital a necessidades da reprodução do capital no Brasil, seja em termos de harmonizar os requisitos de eficiência dos empreendimentos com a concentração por setor dos investimentos novos, seja em termos de reconhecerem-se as necessidades das empresas, no relativo aos custos da incorporação de tecnologia; e (b) as questões que correspondem a uma revisão da posição da empresa como veículo das inovações tecnológicas.



## 7. Observações complementares

A realização deste seminário mostrou, desde seu planejamento até as condições práticas de sua execução, o confronto entre uma colocação atualizada dos problemas práticos da sustentação do nível da produção na região frente à aceleração nas mudanças qualitativas na concentração de capital no país. Se há acôrdo sobre a necessidade de desprovincializar o debate, há também uma pressão excessiva - quase uma pressão incoercível - no sentido da aceitação de prioridades tácitas da expansão do capital conduzida pelas grandes empresas. O questionamento dos fundamentos do "modelo econômico" das transformações da sociedade perde vigência, é substituído por uma discussão da problemática operativa da condução do curto prazo. Há uma indisfarçável pressão para que essas necessidades (da lógica da reprodução do grande capital) sejam aceitas como emanadas de um movimento inexorável da expansão do capitalismo. Em contrapartida não há discussões sobre os fundamentos sociais desse curto prazo que se perpetua. A inquietação - cada vez mais generalizada, de que intelectuais periféricos, baianos, pernambucanos ou outros - se façam presentes no debate nacional tem uma razão prática: a exclusão desse debate implica na exclusão do debate sobre os destinos da própria região. Neste sentido algumas avenidas de pesquisa ficam abertas: Quais as condições econômicas em que realmente se coloca a questão da expansão dos segmentos de ponta na economia da região, e neste conjunto, qual a posição da expansão do conjunto petroquímico? Qual o referencial factual da expansão da economia agrícola no Estado da Bahia e que significa realmente seu atrelamento ao perfil da substituição de técnicas conduzida pelos projetos especiais apoiados pelo Governo Federal? Qual o significado da exclusão de trabalhadores especificamente no quadro desta região, considerando que este movimento é inseparável do perfil da própria expansão do capital no estado?

O debate sobre os possíveis efeitos da política econômica federal na Bahia enfrenta alguns problemas imediatos de



maior vulto, como são aqueles precipitados pela contínua pressão do perfil da política econômica nacional como política de curto prazo, e como política orientada para resolver os problemas de viabilidade financeira do Estado. Enfrenta, portanto, a necessidade de contornar algumas distorções profundamente arraigadas, de identificar as contradições decorrentes da associação Estado-empresa como um peso excessivo do Estado; e assim deixar de lado alguns dos pontos mais importantes desta megalopolização do Estado sobre a sociedade. A controvérsia sobre o emprego criado pelo Estado é um dos pontos mais sensíveis dessa discussão, porque (a) mostra os números totais dos empregados pelo Estado sem examinar sua eficiência e (b) mostra os números de participação relativa do setor governo na demanda global sem examinar quais são os efeitos reais da ação governamental para sustentar o nível do emprego na esfera privada. Há, sem dúvida, um questionamento da pertinência e da eficiência dos governos estaduais, independente de suas restrições financeiras. Justamente, esse questionamento tem o que ver com o sentido de finalidade do aparelho estadual do Estado. Leva, inevitavelmente, a discussão dos efeitos estaduais da política federal a um ponto onde os resultados operacionais dos governos estaduais têm que ser apreciados frente aos objetivos implícitos da formação de capital agora prevalecente.

O aprofundamento deste debate tem portanto duas vertentes inevitáveis: deve inquirir sobre a racionalidade da tendência agora prevalecente à concentração setorial do capital; e deve questionar as condições e os níveis de eficiência nos usos sociais do capital nos meios público e privado, nos segmentos modernizantes e nos tradicionais da economia. Certamente não há razão alguma a priori para supor que os usos do capital no segmento modernizante são sempre mais eficientes os usos no segmento denominado como tradicional. Tudo depende dos retornos do capital e das quantidades de vantagens incorporadas num e noutro caso; e ambos devem responder por suas respectivas competências para administrar o capital a que têm acesso.



## 8. Lista de Participantes

Adalberto Carvalho Costa

Antonio Wilson Meneses

Augusto Silvany

Dalva Santana

Edison Pita Lima

Fernando Pedrão

Frederico Fernandes

Gilton Aragão

José Afonso Maia

José Sergio Gabrielli

Marcos Alban

Maria Brandão

Milton Santos Filho

Murilo Batista

Paulo Brandão

Paulo Henrique Almeida

Ricardo Lima

Risalva Vasconcelos

Sergio Vieira

Sonia Dahab

