

Lucca Simeoni Pavan
(Organizador)



A Economia numa Perspectiva Interdisciplinar 2

Atena
Editora
Ano 2020

Lucca Simeoni Pavan
(Organizador)



A Economia numa Perspectiva Interdisciplinar 2

Atena
Editora
Ano 2020

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação: Geraldo Alves

Edição de Arte: Lorena Prestes

Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná

Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Msc. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Msc. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Msc. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
 Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
 Prof. Msc. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
 Prof. Msc. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
 Prof^a Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
 Prof. Msc. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
 Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof^a Msc. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
 Prof^a Msc. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
 Prof^a Dr^a Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
 Prof. Msc. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof. Msc. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual de Maringá
 Prof. Msc. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof^a Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
 Prof^a Msc. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

E19 A economia numa perspectiva interdisciplinar 2 [recurso eletrônico] / Organizador Lucca Simeoni Pavan. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

Formato: PDF
 Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
 Modo de acesso: World Wide Web
 Inclui bibliografia
 ISBN 978-85-7247-983-7
 DOI 10.22533/at.ed.837201902

1. Abordagem interdisciplinar do conhecimento. 2. Economia – Pesquisa – Brasil. I. Pavan, Lucca Simeoni.

CDD 330

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Cada vez mais o conhecimento se torna o produto mais valioso em nossa sociedade. A proposta desta edição está no cerne deste acontecimento. Aqui são apresentados diversos trabalhos dos mais variados assuntos e agora com pesquisas feitas tanto por instituições brasileiras quanto europeias, mais especificamente portuguesas.

Como o próprio título deste livro ressalta, a interdisciplinaridade faz parte da construção desta coletânea, cujos trabalhos desenvolvidos abordam temas como o agronegócio, agricultura, mercado de peixes, saúde mental e previdência, temas estes referentes às pesquisas feitas por instituições brasileiras. Percebe-se a vocação natural do Brasil quanto às questões agrícolas, além da urgência e relevância dos assuntos pertinentes à saúde mental dos brasileiros e do financiamento da seguridade social que suporta estes cidadãos incapacitados.

Com respeito aos trabalhos desenvolvidos por instituições portuguesas, os temas tratados foram renda básica universal, reforma do sistema de pensões e consistência dos mecanismos de proteção social, regulação de recuperação financeira de entidades subnacionais e design aplicado à indústria. Pelos temas abordados pelas instituições portuguesas, fica evidente como questões sociais e de responsabilidade do governo ainda estão em voga na discussão acadêmica deste país. Estes temas de pesquisa são demandas da sociedade cujo debate ficou acalorado após a crise financeira mundial de 2008 e 2009, onde Portugal, juntamente com Espanha e Grécia estiveram entre os países europeus que mais sofreram consequências nefastas com esta recessão mundial.

Com isso, antecipo aos leitores que aqui encontrarão um aprofundamento nos temas destacados, além da oportunidade de analisar como se diferenciam e se assemelham as pesquisas realizadas pelas instituições brasileiras e pelas instituições portuguesas.

Lucca Simeoni Pavan

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
ANÁLISE DA CRISE POLÍTICO-ECONOMICA DA VENEZUELA E SEUS IMPACTOS NO SETOR DE AGRONEGÓCIOS PARAENSES ENTRE 2012-2017	
Victor José Lima da Silva Brandão Nara Marques Monteiro	
DOI 10.22533/at.ed.8372019021	
CAPÍTULO 2	14
PARADIGMA TECNOLÓGICO NA AGRICULTURA PARAENSE: O CASO DA CULTIVAR DE AÇAÍ BRS-PARÁ	
Sheila de Souza Corrêa de Melo Suezilde da Conceição Amaral Ribeiro Patrícia de Paula Ledoux Ruy de Souza Enilson Solano Albuquerque Silva Aldecy José Garcia de Moraes	
DOI 10.22533/at.ed.8372019022	
CAPÍTULO 3	20
O MERCADO DE PEIXE NAS PRINCIPAIS FEIRAS LIVRES DE BELÉM, NO ESTADO DO PARÁ	
Gisalda Carvalho Filgueiras Oriana Trindade de Almeida Alan Tiago Corrêa Sergio Luiz de Medeiros Rivero	
DOI 10.22533/at.ed.8372019023	
CAPÍTULO 4	32
SAÚDE MENTAL E RENDA: IMPACTO DOS TRANSTORNOS MENTAIS NA ECONOMIA REGIONAL	
Patrício Francisco da Silva Hudson Wallença Oliveira e Sousa Larissa Carvalho de Sousa Marilsa de Sá Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.8372019024	
CAPÍTULO 5	45
RENDIMENTO BÁSICO INCONDICIONAL: A PERCEÇÃO EM PORTUGAL	
Diamantino Ribeiro Cristiana Silva Azevedo João Filipe Ribeiro	
DOI 10.22533/at.ed.8372019025	
CAPÍTULO 6	75
REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES E CONSISTÊNCIA INTERTEMPORAL DA PROTECÇÃO SOCIAL	
Jorge Miguel Ventura Bravo	
DOI 10.22533/at.ed.8372019026	

CAPÍTULO 7	92
REGULAÇÃO DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA REFLEXÃO COMPARADA SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	
Flora Hermengarda de Pinho e Cunha Lobo	
DOI 10.22533/at.ed.8372019027	
CAPÍTULO 8	108
DO PATRIMÓNIO À CRIATIVIDADE DOS CIDADÃOS – A ECOLOGIA DO DESIGN E PARTICIPAÇÃO NO PATRIMÓNIO INDUSTRIAL DE PAREDES	
Jorge Brandão Pereira Heitor Alvelos Vitor Quelhas	
DOI 10.22533/at.ed.8372019028	
SOBRE O ORGANIZADOR.....	122
ÍNDICE REMISSIVO	123

ANÁLISE DA CRISE POLÍTICO-ECONOMICA DA VENEZUELA E SEUS IMPACTOS NO SETOR DE AGRONEGÓCIOS PARAENSES ENTRE 2012-2017

Data de aceite: 13/02/2020

Data de submissão: 04/11/2019

Victor José Lima da Silva Brandão

Universidade do Porto

Belém - Pará

<http://lattes.cnpq.br/2242454996210161>

Nara Marques Monteiro

Universidade Federal de Uberlândia

Belém - Pará

<http://lattes.cnpq.br/4821416454721416>

RESUMO: Entre 1958 a 1998 o modelo político do *putofijismo* vigorou na Venezuela contando com o petróleo como principal fonte de renda do Estado, o que se manteve estável até o final da década de 1970. A partir dos anos 1990 a mudança política provocada por Hugo Chávez foi acompanhada de uma crise econômica. As relações Brasil-Venezuela, iniciadas em 1960 foram aprofundadas, principalmente pela ajuda brasileira durante o *paro petrolero*, que ocorre no final do ano de 2002. Neste interim o presidente Chavéz lança o MERCAL, como resposta as consequências da greve nacional e com isso a Venezuela se transforma em uma grande importadora de alimentos. O presente trabalho tem como objetivo fazer um estudo sobre a relação comercial bilateral entre o Estado do Pará e a Venezuela, analisando de

que modo o agravamento da crise político-econômica venezuelana a partir de 2012 afetou o setor de exportações do agronegócios paraense. Com base nas revisões bibliográficas e das informações do Centro Internacional de Negócios do Pará, constata-se que o Estado do Pará teve o maior impacto na balança comercial entre os anos de 2014 – 2015, com redução média de 70% das exportações desse setor e de 27,9% na balança comercial.

PALAVRAS-CHAVE: Venezuela; Pará; Agronegócio.

ANALYSIS OF VENEZUELA'S POLITICAL AND ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACTS ON THE PARÁ AGRIBUSINESS SECTOR BETWEEN 2012-2017

ABSTRACT: Between 1958 and 1998 the political model of *putofijismo* prevailed in Venezuela with oil as the main source of income in the state, which remained stable until the end of the 1970s. From the 1990s the political change caused by Hugo Chávez was accompanied by an economic crisis. Brazil-Venezuela relations, begun in 1960, deepened, mainly by Brazilian assistance during the *paro petrolero*, which occurs place at the end of 2002. In the meantime, President Chavéz launches MERCAL, in response to the consequences of the national strike and Venezuela becomes a major importer

of food. The present work aims to study the bilateral trade relationship between the State of Pará and Venezuela, analyzing how the aggravation of Venezuelan political and economic crisis from 2012 affected the agribusiness export sector in Pará. Based on the bibliographic reviews and information of the International Business Center of Pará, it is found that the State of Pará had the greatest impact on the trade balance between 2014 and 2015, with an average reduction of 70% of exports in this sector and 27.9% in the trade balance.

KEYWORDS: Venezuela; Pará; Agribusiness

1 | INTRODUÇÃO

Para podermos abordar a atual crise que ocorre na Venezuela é necessário entender todo o contexto histórico, político e econômico que desencadeou a crise e de que modo o petróleo passou a dispor como a maior parte de fonte de receita do Estado venezuelano.

A crise venezuelana atinge todas as áreas e setores do país, o político, o social e o econômico, e a dependência do petróleo como fonte de renda principal deixa o país em uma situação frágil e longe da independência que tanto se almejava nos governos que tomaram a frente da Venezuela no pós-1958.

Com um fraco setor agropecuário, se faz necessário a importação de bens básicos, haja vista que a produção interna não consegue cobrir as necessidades populacionais para bens indispensáveis como alimentos e produtos de higiene, nesse cenário o Estado do Pará se tornou grande parceiro exportador para a Venezuela, sendo realizada diversas visitas de caráter diplomático e comercial durante a primeira década do século XXI.

O trabalho propõe analisar as consequências do agravamento da crise na Venezuela, principalmente após a morte de Hugo Chávez e a ascensão de Nicolás Maduro ao poder, trazendo uma maior instabilidade política nesse período, além disso, a crise da economia que se acirra com a queda dos preços do petróleo e como esses fatores atingiram de forma direta ou indiretamente a balança comercial do Estado do Pará entre os anos de 2012 a 2017, levando em consideração a carência desses produtos básicos para a população da Venezuela.

2 | A CRISE NA VENEZUELA

Em 31 de outubro de 1958 foi assinado o Pacto de *Punto Fijo*, que segundo Hitner (2012) foi através desse regime, denominado *puntofijista*, que ocorre um sistema de divisão do poder político na Venezuela em prol de uma transição da ditadura para a democracia, gerando como consequência direta a divisão da renda

obtida pela exploração do petróleo entre os partidos que passaram ocupar o terreno político e setores da sociedade que eram de suma importância para a estabilidade democrática.

Na transição entre a ditadura e a democracia, o *putofijismo* consegue se manter até final do século XX, quando Hugo Chávez assume a presidência da Venezuela, em 1998. Nesses quarenta anos, os quais vigoraram o pacto, o petróleo passa a ser a principal marca e fonte de renda do Estado se mantendo estável e promissor até o final da década de 1970. Por volta de 1978, a economia do país não conseguiu absorver a renda oriunda do petróleo, sendo a situação agravada pela adesão de medidas recessivas antes do aumento do preço devido à crise de 1979, ocasionando a privatização da renda e a queda dos investimentos privados no país.

Ainda em 1979, sem suspeitar que ocorreria o segundo *boom* petrolífero, o governo adotou políticas austeras de ajustes econômicos recessivos, que foram substituídas por uma nova política expansiva depois da crise do Oriente Médio de 1979, responsável pelo novo *boom* petrolífero (HITNER, 2012, p. 48).

Segundo Hitner (2012), a sobrevalorização estrutural da moeda no final da década de 1970, tornou-se um empecilho no desenvolvimento de setores voltados para a exportação, excetuando o petróleo, o que desencadeou a dependência e a fragilização da economia do país a um único produto, fazendo com que a maior parte da fonte de renda do Estado venezuelano dependesse do petróleo.

Outro contexto que é necessário entender é o período de industrialização da Venezuela, que assim como os demais países latino-americanos foi baseado na substituição de importações, levando em consideração o cenário político adotado na América Latina, o país apostou na importação de bens de capital com o intuito de desenvolver a indústria nacional e auferir certa independência e desenvolvimento econômico diante do cenário mundial, porém o resultado culminante dessa estratégia para o país foi a produtividade baixa no setor privado da Venezuela e a falha na tentativa de uma inserção mais autônoma na economia mundial, evidenciando a limitação na acumulação de capital pela Venezuela após a década de 1970. Atrelado a isso, houve a baixa no preço do petróleo, que era a principal renda do país então, e o endividamento externo que assolou os países da América Latina no início da década de 1980.

Esses fatores são importantes para entender a crise política e social que iria ocorrer em 1989, sendo perceptível o primeiro sintoma da crise que a Venezuela atravessaria, gerando continuidade até os dias de hoje.

Saudosos dos dias da bonança petrolífera dos anos de 1970, os venezuelanos ainda elegeram, pela segunda vez, em finais de 1988, o social-democrata Carlos Andrés Pérez da AD. Pérez já havia governado o país entre 1973 e 1978, período coincidente com a primeira grande escalada dos preços internacionais do petróleo (VILLA, 2005, p. 156).

Quando Carlos Andrés Pérez assume a presidência do país, passa a empregar a opção neoliberal como meio de reação a crise da dívida externa, o que incluía ajustes fiscais, enxugamento da máquina pública, abertura comercial e a privatização de empresas, com exceção da empresa petrolífera. Tais medidas resultaram em uma manifestação popular entre os dias 27 e 28 de fevereiro de 1989, a qual ficou conhecida como *Caracazo*.

Após aprovação da Lei de Privatizações, em fevereiro de 1992, houve um aprofundamento da crise e duas tentativas de golpe, a primeira em fevereiro daquele ano, liderado pelo tenente-coronel Hugo Chávez Frias e a segunda em novembro, liderada pelo vice-almirante Hernán Grüber, além do *impeachment* por corrupção do presidente Pérez em 1993. Para Hitner (2012), as dificuldades econômicas da década de 1980, a implantação de medidas neoliberais e o caso de corrupção do presidente do país foram fatores decisivos para levantar o questionamento e dúvidas sobre a capacidade que os partidos políticos teriam para administrar o país. Todo esse panorama foi de suma importância para o crescimento de Hugo Chávez como principal nome da oposição ao longo dos anos seguintes e sua ascensão a presidência da Venezuela no final da década de 1990.

O radicalismo do discurso chavista, que precede as eleições presidenciais de 1998, transformou-o naquele que melhor interpretava o desejo de mudança popular, tanto em relação à classe política dominante como em relação às suas instituições legadas pela constituição de 1961 (VILLA, 2005, p 159).

O então presidente Hugo Chávez propunha uma estratégia para sair do cenário da crise, focando em uma ação política que iria modificar as instituições no âmbito interno, essa ação seria legitimada através de uma Assembleia Nacional Constituinte que substituiria a Constituição de 1961 (VILLA, 2005). Esta nova constituição centralizava o poder do presidente que passava a ter o poder de legislação sobre qualquer questão dentro de seu Estado, inclusive a petroleira que teve sua parcela de poder diminuída por parte dos parceiros internacionais, o que alguns que defendiam a liberalização viram como retrocesso do setor.

Houve também uma reforma agrária onde Chávez negava aos latifundiários o direito à propriedade privada. As reformas radicais não foram bem quistas entre uma parcela da população, já que naquele momento não apresentavam bons índices socioeconômicos, como a redução da taxa de desemprego, da desigualdade, de violência e agravando o panorama da época, ocorre a greve nacional, denominada de *paro petrolero*. As revoltas populares que tomaram forma no final de 2002 representaram grande instabilidade política no país, o qual se estendeu ao longo dos anos seguintes.

Durante os anos que Hugo Chávez ficou no poder houve um crescimento no coeficiente socioeconômico, em contrapartida, a divisão política-ideológica e

a dívida externa da Venezuela também cresceu. Com o falecimento de Chávez em 2013, a instabilidade política social no país se agrava, atrelado a isso houve a queda no preço do petróleo em 2014 devido à recusa na redução da produção por países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e o crescimento da extração de óleo e gás nos Estados Unidos pelo método *fracking*.

3 I AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE O ESTADO DO PARÁ E A VENEZUELA

O Estado do Pará tem sua economia ainda muito enraizada nas atividades extrativista e no setor agrário, transparecendo na pauta das exportações paraenses, onde os maiores volumes de produtos que são vendidos para o mercado externo utilizam um beneficiamento e/ou industrialização modesta, como é perceptível na balança comercial paraense, a qual se baseia a pauta exportadora do Estado, sendo os produtos minerais, os quais são denominados de tradicionais, e os não tradicionais gerarem pouca agregação de valor às mercadorias.

Balança Comercial - Produtos Exportados pelo Estado do Pará (Jan-Mar 2017)					
Tabela XII					
Valores em US\$ FOB					
Produtos	2016		2017		Var. % 2016/2017
	US\$ FOB	%	US\$ FOB	%	
Minerais	1.749.580.269	85,44	3.170.552.575	90,79	81,22
Minério de Ferro Bruto	724.347.462	35,37	2.116.505.925	60,60	192,19
Alumina Calcificada	352.962.181	17,24	304.507.989	8,72	-13,73
Minério de Cobre	333.715.428	16,30	408.858.442	11,71	22,52
Alumínio não ligado & Derivados	110.431.583	5,39	74.831.367	2,14	-32,24
Bauxita não-calcinada	59.782.477	2,92	48.825.070	1,40	-18,33
Ferro-níquel	50.518.506	2,47	54.098.806	1,55	7,09
Caulim	49.920.783	2,44	45.669.075	1,31	-8,52
Hidróxido de Alumínio	29.440.873	1,44	29.596.973	0,85	0,53
Silício	16.925.849	0,83	17.232.517	0,49	1,81
Manganês	17.800.740	0,87	58.194.002	1,67	226,92
Ouro	2.279.092	0,11	4.942.812	0,14	116,88
Minério de Estanho	1.455.295	0,07	7.289.597	0,21	400,90
Ferro-gusa	0	0,00	0	0,00	-
Tradicionais	135.316.542	6,61	126.722.755	3,63	-6,35
Madeira	38.828.126	1,90	44.985.925	1,29	15,86
Pimenta "piper"	56.317.876	2,75	40.440.116	1,16	-28,19
Couros e Peles	16.048.539	0,78	14.610.250	0,42	-8,96
Peixes	6.444.153	0,31	5.508.530	0,16	-14,52
Dendê	14.045.430	0,69	15.254.028	0,44	8,60
Castanha-do-Pará	562.048	0,03	1.050.659	0,03	86,93
Sucos de frutas	3.070.370	0,15	4.873.247	0,14	58,72
Não Tradicionais	107.122.680	5,23	113.424.442	3,25	5,88
Soja	9.631.568	0,47	22.775.369	0,65	136,47
Carnes de bovinos	63.793.792	3,12	59.764.647	1,71	-6,32
Miudos, tripas e partes bovinas	4.816.012	0,24	6.066.891	0,17	25,97
Bovinos vivos	28.881.308	1,41	24.817.535	0,71	-14,07
Subtotal	1.992.019.491	97,28	3.410.699.772	97,66	71,22
Outros	55.748.178	2,72	81.619.538	2,34	46,41
Total	2.047.767.669	100	3.492.319.310	100	70,54

Tabela 1 –Balança Comercial do Pará –Janeiro a Março de 2017

Fonte: ALICE/SECEX - 07/04/2017

Elaboração: FIEPA/CIN - 2017

Quando a Venezuela passa a se desenvolver, ainda no início do século XX, o petróleo ganha o destaque no cenário econômico do país, passando a ser o principal produto da pauta interna e externa, causando a dependência do país para a importação dos demais produtos de consumo.

Como a maioria dos países latino-americanos, a Venezuela vivia da monocultura agrícola para exportação (principalmente café e cacau) e da agricultura de subsistência. Ao submeter seu projeto de desenvolvimento ao objetivo de ser um grande exportador de petróleo, a Venezuela passa a ser, paradoxalmente, um país isolado dos vizinhos. Exporta petróleo, importa o resto (BARROS, 2006, p. 212).

Nesse contexto econômico estabelecido, as relações da Venezuela com os demais países são de suma importância para o abastecimento interno do mercado venezuelano. Sendo que as relações com o Brasil se aprofundaram ainda mais no governo do presidente Lula, pela afinidade ideológica de ambos os presidentes e pela ajuda brasileira à Venezuela durante o *paro petrolero*, que ocorre no final do ano de 2002, estendendo-se até meados de fevereiro do ano seguinte.

O presidente Hugo Chávez então lança uma política pública denominada de MERCAL, como resposta as consequências da greve nacional, trazendo como propósito satisfazer a necessidade alimentar da população, e com isso, a Venezuela se transforma em uma grande importadora de alimentos.

O resultado mais notável dessa cooperação foi o crescimento dos fluxos de comércio, particularmente das exportações brasileiras para a Venezuela. Além disso, iniciou-se a integração dos estados do Norte do Brasil com a América do Sul, e com o ingresso da Venezuela no Mercosul abriu-se a oportunidade de que a região Norte do Brasil se aproprie de frutos do processo de integração regional. Especialmente favorecidos foram a Zona Franca de Manaus e o estado do Pará com a exportação de bovinos. Mas também Roraima, que já havia se beneficiado da integração elétrica entre o Brasil e Venezuela ainda no governo FHC, beneficiou-se da interconexão de banda larga com a Venezuela (CARMO, 2012, p 2).

Nesse panorama, diversas visitas de caráter diplomático e comercial foram feitas entre os governos do Estado do Pará e da Venezuela. Entre elas, a visita em novembro de 2009, da governadora do Estado do Pará, Ana Júlia Carepa, a qual assinou memorandos de entendimento para cooperação em diversos setores econômicos e sociais, incluindo o estabelecimento de uma rota marítima regular de navios entre o Pará e a Venezuela, com intuito de reduzir o tempo de deslocamento e os custos do transporte de mercadorias.

4 | O AGRAVAMENTO DA CRISE VENEZUELANA E OS IMPACTOS NA ECONOMIA PARAENSE: UMA ANÁLISE DAS EXPORTAÇÕES DE 2012 A 2017

Durante os três primeiros meses do ano de 2012, a Venezuela estava

entre os principais destinos da exportação do Pará e o 9º lugar do ranking entre os países importadores de produtos paraenses, sendo um total de US\$ 109.952.847, crescendo 14,89% em relação ao ano anterior.

Tabela XVII Principais Países Compradores Valores em US\$ FOB				
País	Exportação		Variação (%)	Participação (%)
	2011	2012	2011/2012	2012
China	1.047.502.938	980.188.559	-6,43	30,47
Japão	489.112.048	312.472.024	-36,11	9,71
Alemanha	191.439.455	234.187.265	22,33	7,28
Estados Unidos	254.292.440	233.020.909	-8,36	7,24
Coréia	225.433.460	156.037.881	-30,78	4,85
Canadá	122.970.698	146.157.231	18,86	4,54
Filipinas	24.214.842	120.718.360	398,53	3,75
Holanda	109.223.981	110.363.305	1,04	3,43
Venezuela	95.703.679	109.952.847	14,89	3,42
França	113.225.827	98.823.491	-12,72	3,07
Suíça	93.484.377	80.530.414	-13,86	2,50
SUBTOTAL	2.766.603.745	2.582.452.286	-6,66	80,29
Outros	678.282.186	634.068.019	-6,52	19,71
TOTAL	3.444.885.931	3.216.520.305	-6,63	100,00

Tabela 2 – Países Compradores dos Produtos Paraenses – Janeiro a Março de 2012

Fonte: ALICE/SECEX - 09/04/2012

Elaboração: FIEPA/CIN - 2012

De acordo com o coordenador do Centro Internacional de Negócios do Pará (CIN), Raul da Rocha Tavares (2017), a Venezuela possuía algumas restrições no que se referia a liberalização de divisas do governo para os importadores, tal ação política culminou em um ambiente de tensão entre os exportadores brasileiros e os importadores venezuelanos, tendo em vista o possível risco nas operações pela insegurança do recebimento, diante desse cenário o país se deparou com restrições quanto as moedas estrangeiras para as importações.

Sendo ressaltado por Tavares (2017), que tais medidas não chegaram a afetar as exportações de boi vivo do Estado do Pará, haja vista que os pecuaristas paraenses continuaram nas operações, e nas informações que possuía, é que eles conseguiam negociar seus pagamentos sem maiores problemas, embora outros exportadores brasileiros, como o do Estado de São Paulo, viverem nessa expectativa de pagamento.

O novo governo da Venezuela, representado por Nicolás Maduro, gera uma instabilidade econômica, política e social no país. Com o aumento das tensões políticas, econômicas e sociais na Venezuela, recomeça o nível de insegurança e como exposto por Tavares (2017), tal nível de insegurança chegou até o momento em que a Venezuela ficou sem lastro para as importações de produtos, o que ocasiona

um recuo das exportações de boi vivo para a Venezuela.

Ao comparar a tabela de países compradores dos três primeiros meses de 2016 e 2017, percebemos que de 9º lugar no ranking de países que mais importavam mercadorias paraenses em 2012, a Venezuela desapareceu da balança comercial do Estado do Pará.

Balança Comercial do Pará - Países Compradores (Jan-Mar 2017)				
Valores em US\$ FOB				
País	Exportação		Variação (%)	Participação (%)
	2016	2017	2016/2017	2017
China	503.927.548	1.374.826.660	172,82	39,37
Japão	147.057.310	248.830.079	69,21	7,13
Malásia	115.395.357	240.873.112	108,74	6,90
Alemanha	114.371.986	144.509.610	26,35	4,14
Coreia do Sul	59.967.627	117.799.288	96,44	3,37
Canadá	117.618.377	117.298.922	-0,27	3,36
Noruega	120.372.529	114.714.101	-4,70	3,28
(Países Baixos) Holanda	44.591.469	108.737.933	143,85	3,11
Estados Unidos	104.950.064	78.477.550	-25,22	2,25
França	39.575.512	77.724.614	96,40	2,23
Índia	20.041.815	62.863.878	213,66	1,80
Suécia	66.486.410	59.993.830	-9,8	1,72
Itália	30.802.641	58.861.964	91,1	1,69
Filipinas	4.183.922	58.631.217	1.301,35	1,68
Taiwan (Formosa)	36.501.792	53.572.460	46,77	1,53
Bélgica	31.058.415	51.395.181	65,48	1,47
Polônia	57.725.199	43.394.173	-24,83	1,24
Espanha	16.968.333	40.815.615	140,54	1,17
Hong Kong	37.769.026	39.082.981	3,48	1,12
Turquia	14.050.471	38.442.662	173,60	1,10
Finlândia	34.184.895	36.050.225	5,46	1,03
Rússia	8.236.939	33.619.106	308,15	0,96
SUBTOTAL	1.725.837.637	3.200.515.161	85,45	91,64
Outros	321.930.032	291.804.149	-9,36	8,36
TOTAL	2.047.767.669	3.492.319.310	70,54	100,00

Tabela 3 – Países Compradores dos Produtos Paraenses – Janeiro a Março 2016 e 2017

Fonte: ALICE/SECEx - 07/04/2017

Elaboração: FIEPA/CIN - 2017

O Estado do Pará já foi líder de exportações de boi vivo, e segundo dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 2014 o Pará era responsável por 97,2% das exportações desse setor.

Figura 4.
Participação do Pará nas exportações de bovinos (exceto para reprodução) em 2013 e 2014, faturamento e volume.

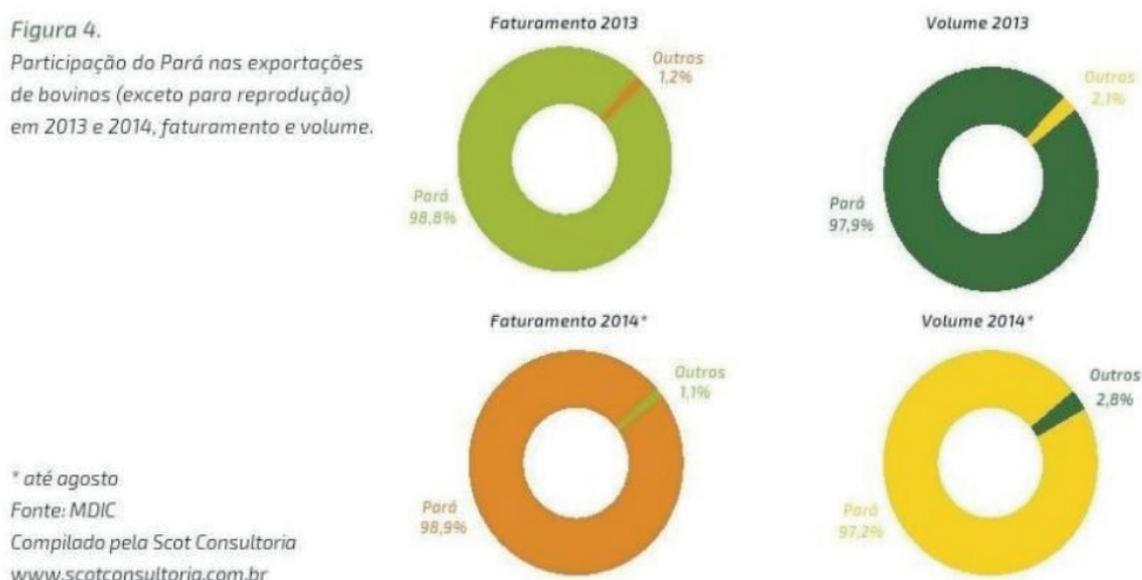


Figura 1 – Participação do Pará nas Exportações de Bovinos 2013/2014

Sendo a Venezuela o seu principal mercado importador durante os anos de 2013 e 2014, ficando em segundo lugar a Líbia, seguido pela Jordânia.

Figura 6.
Principais destinos dos bovinos vivos exportados pelo Pará em 2013 e 2014, em participação no número de cabeças.

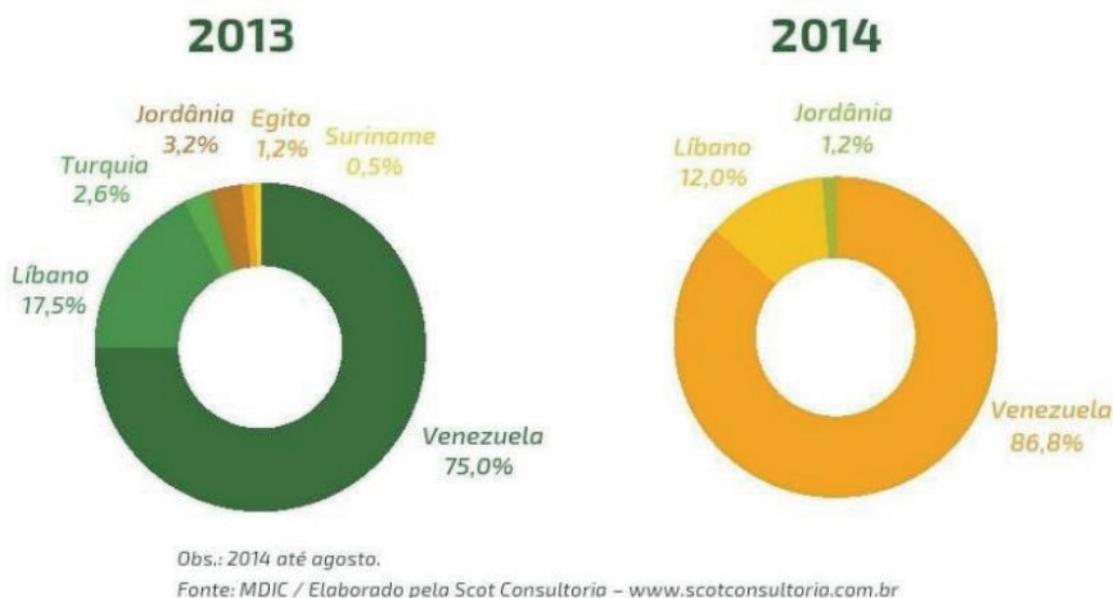


Figura 2 – Principais Destinos dos Bovinos Exportados pelo Pará 2013/2014

Ao analisar a balança comercial do Estado do Pará, nos anos de 2012 a 2016, percebemos que as exportações obtiveram uma queda significativa entre os anos de 2014 e 2015, sendo reflexo do agravamento da crise da Venezuela em 2014, atrelado com problemas internos do Estado do Pará, que foi o caso do acidente no porto marítimo de Vila do Conde, em outubro de 2015, contribuindo ainda mais para a queda das exportações da balança comercial.

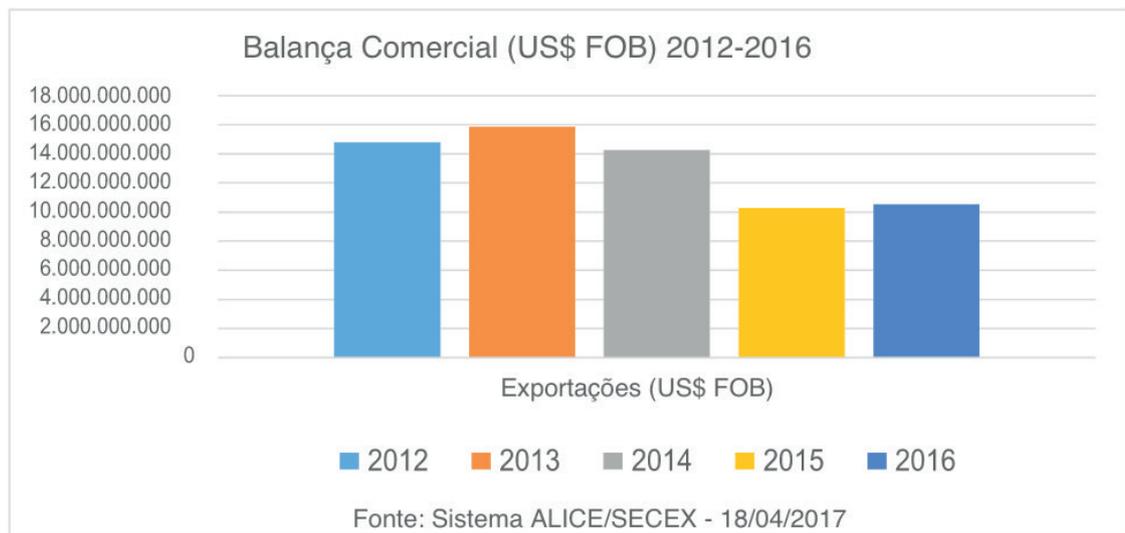


Gráfico 1 – Balança Comercial Paraense - 2012 a 2016

Quanto as exportações de animais vivos da espécie bovina (Posição - SH 4 dígitos: 0102), podemos perceber que no ano de 2012 para 2013, as exportações aumentaram, porém no ano de 2014, teve um pequeno declínio, reflexo da crise na Venezuela que começou a aprofundar e redesenhar as relações comerciais com o Estado do Pará. Já no ano de 2015, em comparação com o ano de 2014, a queda das exportações foram significativas, tanto pela crise venezuelana, haja vista que o país representava mais de 80% das exportações de boi vivo, quanto pelo acidente envolvendo uma carga dessa *commodity* no porto de Vila do Conde, em outubro de 2015.

Em 2014, a exportação de animais vivos de espécie bovina apresentou um acumulado em US\$ FOB de 639.762.761, já no ano seguinte, em 2015, o valor acumulado para a mesma mercadoria foi de US\$ 181.166.080, representando uma queda superior a 70% das exportações. Quanto ao impacto na balança comercial do estado do Pará, em um contexto mais geral, no período de 2014 a 2015, as exportações obtiveram uma redução por volta dos 27,9%, sendo que o acumulado das exportações em 2014 era em US\$ FOB 14.259.474.775, passando para US\$ FOB 10.272.495.107 em 2015.

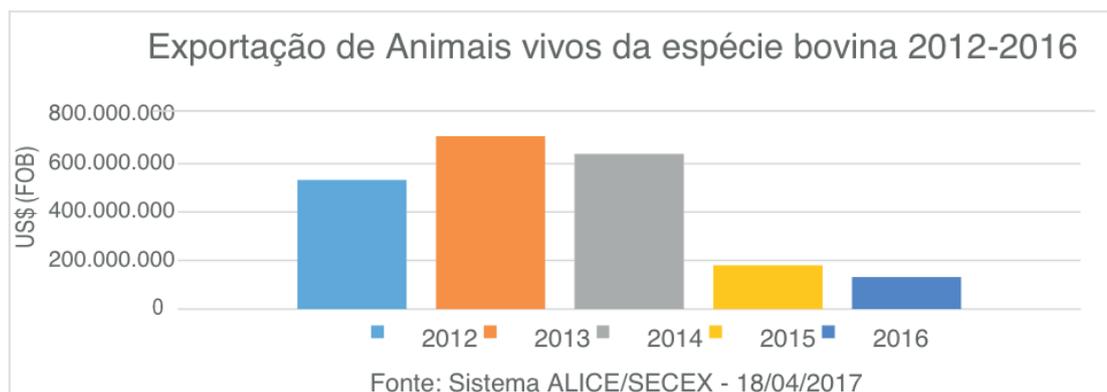


Gráfico 2 – Exportação Paraense de Boi Vivo - 2012 a 2016

Nessa conjuntura, as empresas exportadoras de animais vivos da espécie bovina tiveram prejuízos com o acidente no porto, o qual fez com que as exportações desse tipo de mercadoria nos meses seguintes, fosse igual a zero. Além da perda de investimentos para conquistar o mercado internacional, tanto investimentos em qualidade do rebanho, quanto em capacidade de exportação, entre outros fatores.

Para Tavares (2017), foi perceptível que muitas empresas se voltaram para o mercado interno, com objetivo de manter suas atividades, fornecendo animais para o abate para os grandes frigoríficos nacionais. Sendo que no mês de março do ano de 2017 uma operação realizada pela Polícia Federal do Brasil, a Operação Carne Fraca, expôs mais de 30 empresas, incluindo as de grande porte e bastante conhecidas, acusadas de adulterar as carnes que eram repassadas para exportação e comércio interno. Dentre as várias consequências enfrentadas por tal escândalo, a exportação das matérias primas que é responsável por mais de R\$100 bilhões sofreu um forte impacto quando vários países que possuem relações com o Brasil decidiram suspender a importação de bovinos, aves e suínos que provém da indústria brasileira deixando a reputação agropecuária do país afetada e frágil.

5 | CONCLUSÃO

Portanto, podemos perceber que a crise recente na Venezuela possui fatores históricos, políticos e econômicos do país, os quais se intensificaram durante os últimos anos, dispendo em uma influência direta e imediata nas relações comerciais do país com o Brasil, mas especificamente, com o Estado do Pará.

No que tange a conjuntura do Estado do Pará, é perceptível que sua base exportadora se pauta em produtos de pouco valor agregado, possuindo uma forte relação comercial com a Venezuela na primeira década do século XXI. O agravamento da crise venezuelana e problemas de infraestruturas do Estado do Pará, como o acidente ocorrido no Porto de Vila do Conde, situado no município de Barcarena, ocasionaram um impacto direto nos valores das exportações da balança comercial paraense e do mercado agropecuário, o qual durante os anos de 2014 para 2015 obtiveram uma redução superior a 70% das exportações para esse tipo de mercadoria, fazendo que essa redução fosse perceptível nas exportações, como um todo, da balança comercial paraense.

Além disso, podemos perceber que por causa desses acontecimentos, as empresas exportadoras de boi vivo foram obrigadas a oferecer seus produtos para o mercado interno para que não perdessem seus investimentos, considerando que a Venezuela antes da crise era responsável por mais de 80% das importações dessa *commodity*.

REFERÊNCIAS

- ABEG. **EXPORTAÇÕES DE BOVINOS VIVOS**. Disponível em: <http://www.abegbrasil.org/Scot/revista5/revista.pdf>. Acesso em 19 abr. 2017.
- ABEG. **Vantagens da exportação de bovinos vivos no Brasil**. Disponível em: <http://www.abegbrasil.org/Scot/revista6/revista.pdf>. Acesso em 19 abr. 2017.
- ALICEWEB. **Balança Comercial**. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br//consulta-ncm/index/type/balanca>. Acesso em: 18 abr. 2017
- BARROS, Pedro Silva. **Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana**. Cadernos PROLAM/USP, v. 02, ano 5, p. 209-237, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81813/85117>. Acesso em 17 abr. 2017.
- CARMO, Corival Alves do. **Cooperação Brasil-Venezuela: caminhos institucionais**. In: Congresso CONSAD de gestão pública, V, 2012, Brasília. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/050.pdf. Acesso em 16 abr. 2017.
- CARRERO, Juan Medina. **Política pública agroalimentaria en Venezuela: el caso de la Misión MERCAL**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: <http://www.innovaven.org/quepasa/socpol5.pdf>. Acesso em 17 abr. 2017.
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DO PARÁ. **Boletins da balança comercial**. Belém, PA, 2017.
- CORREIO BRAZILIENSE. **Pará e Venezuela estabelecem nova rota marítima para aumentar exportações**. 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2009/11/12/internas_economia,154421/para-e-venezuela-estabelecem-nova-rota-maritima-para-aumentar-exportacoes.shtml. Acesso em: 17 abr. 2017
- FIGUEIREDO, Janaína; VILLAS BÔAS, Bruno. **Crise Cambial na Venezuela prejudica empresas brasileiras**. Jornal O Globo, 03 jun. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/crise-cambial-na-venezuela-prejudica-empresas-brasileiras-12375211>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA. **O MERCAL: uma missão que marca pauta en la Venezuela socialista**. Disponível em: <http://www.mercal.gob.ve/?p=349>. Acesso em: 18 abr. 2017.
- HITNER, Verena. **O esgotamento do modelo puntofijista e a ascensão de Chávez**. Revista Espaço Acadêmico, v. 12, n. 137, p. 45-54. Out. 2012. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/18704/9877>. Acesso em 16 abr. 2017.
- MACHADO, Gustavo. **Exportadores não recebem por venda à Venezuela**. Brasil Econômico, 14 dez. 2012. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2012-12-14/exportadores-nao-recebem-por-vendas-a-venezuela.html>. Acesso em: 18 abr. 2017.
- MENTEN, José Otavio. **Operação Carne Fraca: consequências**. 2017. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/artigos/operacao-carne-fraca-consequencias>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- QUADROS, Marly. **Governo do Pará quer intensificar relações comerciais com a Venezuela**. Central de Notícias do Portal do Governo, 18 jan. 2011. Disponível em: http://www.pa.gov.br/noticia_interna.asp?id_ver=70738. Acesso em: 18 abr. 2017.
- TAVARES, Raul da Rocha. **Os impactos da crise da Venezuela nas exportações de boi em pé**. Belém, 2017. Entrevista concedida a Victor José Lima da Silva Brandão, em 05 abr. 2017.

VEJA. **Maduro substitui ministro ligado ao controle do câmbio**, 18 jun. 2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/mundo/maduro-substitui-ministro-ligado-ao-controle-do-cambio/>. Acesso em: 18 abr. 2017.

VILLA, Rafael Duarte. **Venezuela: mudanças políticas na era Chávez**. Estudos avançados, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 153-172, Dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 Abr. 2017.

WELLE, Deutsche. **Queda do petróleo leva Venezuela à beira do colapso**. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/queda-do-petroleo-leva-venezuela-a-beira-do-colapso-741.html>. Acesso em: 19 abr. 2017.

PARADIGMA TECNOLÓGICO NA AGRICULTURA PARAENSE: O CASO DA CULTIVAR DE AÇAÍ BRS-PARÁ

Data de aceite: 13/02/2020

Aldecy José Garcia de Moraes

Analista da Embrapa Amazônia Oriental

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/1211709352971006>

Sheila de Souza Corrêa de Melo

Analista da Embrapa Amazônia Oriental, membro da Comissão de Propriedade Intelectual e Inovação da OAB/PA, mestre em Propriedade Intelectual e Inovação pelo INPI e mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pelo PROFNIT/IFPA.

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/2291285064961472>

e-mails: sheila.melo@embrapa.br | sscmelo@yahoo.com.br

Suezilde da Conceição Amaral Ribeiro

Doutora em Engenharia de Alimentos pela Unicamp e professora do Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação - PROFNIT/IFPA

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/3519207052266437>

e-mail: suezilde.ribeiro@ifpa.edu.br

Patrícia de Paula Ledoux Ruy de Souza

Analista da Embrapa Amazônia Oriental
Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/3671487140910124>

Enilson Solano Albuquerque Silva

Analista da Embrapa Amazônia Oriental
Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/3038991419217193>

RESUMO: Este capítulo busca aproximar as reflexões no campo da inovação e propriedade intelectual para estudo do caso de tecnologia agropecuária. Partindo do conceito de paradigma tecnológico esboçamos algumas considerações sobre os processos de melhoramento de cultivares com especial atenção para o caso do BRS-Pará, uma variedade de açaí desenvolvida pela Embrapa Amazônia Oriental com o objetivo de potencialização produtiva e agrícola da variedade.

PALAVRAS-CHAVE: paradigmas tecnológicos, inovação, propriedade intelectual.

1 | INTRODUÇÃO

Se por um lado as iniciativas no campo da agropecuária são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de um país - seja pela consideração das atividades de subsistência, seja pelo modo como a manutenção dos mercados nacionais e mesmo da participação em um mercado transnacional de exportação de alimentos e matérias-primas – o fato é que os debates no campo

da inovação e da propriedade intelectual tendem a evidenciar a tecnologia como uma espécie de realização humana deslocada da relação com o ambiente, de modo que as atividades de criação se transformam em um exercício individual, e não uma relação do humano com o contexto ecológico e social de maneira mais restrita.

O argumento central aqui é que, se a inovação tecnológica convencionou a ser retratada, a partir de certo imaginário, como uma realização de uma genialidade particular e restrita a um campo caracterizado por máquinas, equipamentos e artifícios, em realidade ela é resultado de processo mais sofisticados que envolvem inclusive a própria relação dos humanos com os ambientes onde vivem e a possibilidade de potencialização dos recursos naturais neles disponíveis.

Nesses termos, a partir da experiência de pesquisa e difusão de uma variedade de cultivar na região norte do Brasil, busca-se estabelecer algumas relações possíveis entre paradigmas tecnológicos no campo da inovação e o contexto da pesquisa agropecuária. O caso que é submetido à leitura e análise é a produção de uma variedade de açaí que foi registrada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Embrapa, com o nome de BRS-Pará.

2 | INOVAÇÃO E PARADIGMAS TECNOLÓGICOS

Os processos de diferenciação entre grupos e sociedades em suas múltiplas possibilidades e níveis vêm se tornando ainda mais intensos a partir do advento do capitalismo como um sistema de relações e de produção que se insere e afeta a vida de coletivos em contextos muito diversos, produzindo assimetria, dinâmicas de exploração e acúmulo de riqueza. Em sua habilidade plástica de recompor-se, o capitalismo tem sido lido a partir de uma chave que considera tanto o controle das flutuações entre oferta e demanda, bem como a constituição de especificidades como processos dinâmicos dos quais é possível apropriar-se para garantir algum tipo de vantagem. É na esteira desses processos que a tecnologia ganha um espaço também significativo para a compreensão do espaço relacional e político em que ela se insere. Como notaram Santos, Fazion e Moroe “A evolução da incorporação de inovações nas organizações, dentro do modelo capitalista de geração de riqueza, passou pela absorção de novas tecnologias, novos conceitos, novos processos, novo modelo de gestão, novas pessoas e suas novas ideias” (SANTOS; FAZION; MEROE: 2011, p.2).

Para o economista Peter Schumpeter, constituem-se como aspectos distintos dentro dos processos econômicos, de modo que se a primeira diz respeito à produção de novos artefatos não necessariamente relevantes na dinâmica econômica, a segunda diz respeito à possibilidade de câmbio e combinação entre produtos já existentes dentro da dinâmica econômica com vistas a produzir uma nova

mercadoria. Esse processo de uso criativo e positivo dos recursos, na avaliação do autor, é fundamental tendo em vista que a partir dele se desenvolve uma série de efeitos que são particularmente significativos na relação entre mercados, consumidores, organizações e mesmo o Estado (SCHUMPETER: 1988, p.95). Para o autor, a inovação se apresenta como uma forma que vincula empresário, crédito e consumidores através da oferta de novos produtos, métodos, fontes de matéria-prima, mercados não considerados na ordem do dia, ou mesmo estratégias de gestão organizacional.

Considerar a inovação no contexto do capitalismo implica também estabelecer um ponto crítico sobre o aspecto da distributividade inerente ao acúmulo de riquezas que na qual o sistema está empenhado, bem como as múltiplas camadas nas quais os processos se desenvolvem e tomam forma. Nesse sentido, Schumpeter já considerava que se por um lado há um complexo de inovações radicais que produzem câmbios extremos sobre a operacionalização da economia e do próprio capitalismo, por outro lado há também um sistema mais difuso de transformações que se desenvolvem em duração mais lenta. Em ambos os casos, é preciso considerar essas dinâmicas como compósitos dentro de um processo intenso de produção de “paradigmas tecnológicos”.

A noção de paradigmas tecnológicos é tributária da leitura realizada por Christopher Freeman e Carlota Perez (1988) das elaborações de Schumpeter sobre ciclos econômicos e a sugestão da história do capitalismo como uma história de sucessivas revoluções industriais, conciliadas à noção de “paradigma” elaborada por Thomas Khum em referência aos processos de reconhecimento, no interior das comunidades científicas, que são tomadas como transformações significativas para o avanço das formas de conhecimento. A sugestão de Freeman e Perez é que os paradigmas tecnológicos produzem efeitos para além dos campos econômicos a partir de sua relação de adequação que estabelecem junto às instituições, bem como a capacidade de reorganização em momentos de crise sistêmica.

A inovação aparece assim como uma chave analítica importante não apenas pelo lugar que ela ocupa na constituição da dinâmica econômica, mas também pela forma como ela pode produzir uma visão mais ampla sobre a própria noção de tecnologia. Se contemplar uma noção de tecnologia mais ampla é fundamental para a compreensão dos paradigmas tecnológicos, então se deve considerar como isso é importante para a própria compreensão da inovação como um regime de propriedade intelectual em estreita articulação entre mercado, sociedade e economia.

Um exemplo particularmente interessante para se pensar a dimensão da inovação enquanto um regime de propriedade intelectual é o caso da produção de cultivares e criações através de técnicas e tecnologias de melhoramento genético. Mais que isso, no campo da produção agropecuária, de maneira mais restrita, esses

recursos tem operado como verdadeiros paradigmas tecnológicos com um forte apelo social, comercial e que tem produzidos efeitos em diferentes escalas. Para os propósitos desse ensaio, utilizamos o caso de uma variedade de açaí que pode servir como mote para apresentar alguns desses efeitos e sentidos então em pauta.

3 | O AÇAÍ E A TECNOLOGIA, ANTES E DEPOIS DO BRS-PARÁ

O açaí é um dos principais alimentos das populações do norte do Brasil, principalmente aquelas de estratos sociais mais baixos. Nas últimas duas décadas, contudo, o produto vem passando por intensas transformações que o reposicionaram no cardápio de toda a sociedade brasileira, e em alguma medida do mundo. É assim um elemento importante da alimentação e economia de segmentos sociais diversos e participa de maneiras variadas das sociabilidades brasileiras, principalmente em grandes centros urbanos e capitais.

Em razão das suas necessidades ecológicas, a maior parte da produção de açaí do Brasil e do mundo está localizada em áreas de várzea e igapó no estuário do amazônico. Até a década de 1990, a produção de frutos de açaí era resultado quase que exclusivo da atividade extrativista em áreas de floresta de pequenas proporções, caracterizada por árvores que demandavam longo tempo de crescimento para frutificação, em média quatro anos. A partir dos anos 1990 a produção passou a ser observada também em áreas de terra firme, ainda que com sementes de origem genética desconhecida e que tiveram como efeito uma alta heterogeneidade no que concernia à qualidade e produtividade dos frutos (OLIVEIRA; FARIAS NETO, 2004). Frente às dificuldades e pouca produtividade dessas variedades, a Embrapa Amazônia Oriental, sediada no estado do Pará iniciou uma série de pesquisas, experimentos e investimentos que culminaram com uma variedade de açaí altamente produtiva, de baixa estatura e mais adaptada às particularidades do plantio em grandes extensões de terra firme.

No contexto nacional, a região amazônica conserva sete das dez variedades nativas de açazeiro disponíveis em território nacional. Essas, contudo, tem uma baixa produtividade quando considera a demanda de comércio nacional e exportação. As pesquisas que levaram ao desenvolvimento do BRS Pará, como foi nomeada a nova variedade iniciaram-se já na década de 1980 tendo como principal via de intervenção a compreensão genética e melhoramento do açaí para cultivo em grandes extensões. O processo de pesquisa acompanhou a popularização do fruto, a partir da década seguinte, bem como a heterogeneidade dos resultados de cultivo com sua introdução em áreas de terra firme na mesma época. De modo mais preciso, o cultivo racional do açaí no Pará, que atualmente é o maior produtor da fruta, se iniciou em 1995 através de sementes de procedência desconhecida (OLIVERA et al, 2002).

O BRS Pará foi lançado em 2004 e é uma variedade de cultivar que tem como vantagens em relação ao sistema tradicional (extrativo) produção precoce de frutos, maior rendimento de polpa de 15 a 25% e 49% de incremento médio de produtividade. A inovação introduzida pelo BRS-Pará, diz respeito não apenas aos resultados que a cultivar tem no contexto da produção, mas sobretudo aos processos que levaram ao seu desenvolvimento.

O processo de melhoramento genético foram desenvolvidos ao longo de três ciclos de seleção massal que resultaram em uma variedade de cultivar que frutifica a partir do terceiro ano e chegando ao auge de produção média de 10 toneladas por hectare anualmente no oitavo ano de cultivo.

A distribuição dos efeitos da adoção da cultivar a partir de 2004 na cadeia produtiva pode ser observada em escalas variadas, desde os pequenos produtores que comercializam os frutos nos mercados em relações de pequena extensão, até grandes corporações que comercializam o fruto em apresentações diversas (polpa, sorvete, in natura, para finalidades culinárias ou mesmo farmacológicas) para grandes empresas.

Tratou-se assim não de uma mera invenção, mas da incorporação de um produto já disponível na dinâmica econômica e sua potencialização frente a um intenso processo de crescimento de mercado e ampliação de demanda. Enfim, uma inovação nos termos de Schumpeter. Mais que isso, em suma é possível pensar o BRS-Pará como um verdadeiro paradigma tecnológico tendo em vista a forma como ele produziu uma forma inovadora de se enxergar os vários níveis e efeitos do melhoramento genético do açaí com vistas a potencializar sua competitividade no mercado. Esse é um efeito produzido a partir da mediação entre diferentes atores e interesses: o Estado, os produtores, os pesquisadores por um lado, e por outro a possibilidade de incorporação de mais agentes na cadeia produtiva de modo a ampliar a oferta de trabalho, a geração de renda e a produção de riquezas – ainda que de modo não simétrico.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar as particularidades da inventividade tecnológica no contexto contemporâneo é pensar o modo como diferentes produtos, técnicas e procedimentos participam do processo de reorganização da atividade produtiva. Na compreensão da dinâmica do capital e do capitalismo, é preciso conferir centralidade aos movimentos de inovação tendo em vista que a partir deles se disseminam uma série de processos particularmente relevantes para a atividade econômica, fundamental no contexto de trocas, permuta e contatos que caracteriza o capitalismo transnacional contemporâneo. Se a agricultura e a pecuária ocupam um lugar central no

funcionamento das sociedades, de modo que em si já organiza uma distinção entre nações que produzem e nações que consomem, ela também deve ser considerada como um espaço prioritário para observação das dinâmicas que constituem a história dos coletivos humano como um espaço de inovação e inventividade tecnológicas também comprometido com seus próprios paradigmas (tecnológicos).

A história do açaí é uma história marcada pelo aspecto inventivo da inovação, sem, contudo, negligenciar as dimensões de assimetria e conflito de interesses que constituem outras narrativas tecnológicas. É a partir da posição estratégica que esses produtos ocupam em um movimento interesse pela produtividade de gêneros alimentícios e de potencialização de demandas para obtenção de benefícios e produção de riquezas (ainda que distribuídas de maneira desigual) que se deve olhar pra elas.

REFERÊNCIAS

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Calota. "Structural crises of adjustment business cycles and investment behavior". In: DOSI et al. (Eds.). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publisher, 1988, p.38-66.

OLIVEIRA, Maria do Socorro Padilha; FARIAS NETO, João Tomé. "Cultivar BRS-Pará: açaizeiro para produção em Terra Firme". *Comunicado Técnico*, n.114. Belém: Embrapa, 2004.

OLIVEIRA, Maria do Socorro Padilha; CARVALHO, José Edmar Urano de; NASCIMENTO, Walnice Maria Oliveira do. MÜLLER, Carlos Hans. "Cultivo de açaizeiro para produção de frutos". *Circular Técnica*, n.26. Belém: Embrapa, 2002.

SANTOS, Adriana B.A. dos; FAZION, Cíntia B; MEROE, Giuliano P.S; "Inovação: uma estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter". *Caderno de Administração*, vol.5, n.1. São Paulo: PUC-SP, 2011. p.1-16. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/caadm/article/view/9014/6623>

SCHUMPETER, Joseph Alois. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

VILLASCHI FILHO, Arlindo. "Paradigmas tecnológicos: uma visão histórica para a transição presente". *Revista de Economia*, vol.30, n.1. Curitiba: 2004, p.65-105. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/2010/1671>

O MERCADO DE PEIXE NAS PRINCIPAIS FEIRAS LIVRES DE BELÉM, NO ESTADO DO PARÁ

Data de aceite: 13/02/2020

Gisalda Carvalho Filgueiras

Profa. Dra da Universidade Federal do Pará -
FACECON

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/6277433193625866>

e-mail: gisaldaf@yahoo.com.br;

Oriana Trindade de Almeida

Profa. Dra. da Universidade Federal do Pará -
NAEA

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/0325909843645279>

e-mail: orianaalmeida@yahoo.com

Alan Tiago Corrêa

Graduando do Curso de Economista da
Universidade Federal do Pará – FACECON; 7º
Período

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/6623619383478732>

e-mail: tiagoalan17@gmail.com

Sergio Luiz de Medeiros Rivero

Prof. Dr. da Universidade Federal do Pará -
FACECON

Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/6692406360344209>

e-mail: sergiolmrivero@gmail.com

RESUMO: Este trabalho objetivou analisar a cadeia produtiva da pesca artesanal no estado do Pará, considerando o fluxo de compra e

vendas e seus respectivos atores envolvidos nesta cadeia, de fundamental importância na economia paraense. Para tanto, foram aplicados 119 questionários no âmbito dos compradores e vendedores de peixe em Belém. Através do estudo, mostrou-se características desse mercado e, o que se percebeu, é a ausência do setor público agindo com maior ênfase na aplicação de políticas que fortaleçam a cadeia produtiva desta atividade como um todo.

PALAVRAS-CHAVE: Pesca Artesanal, Cadeia Produtiva, Estado do Pará

THE FISH MARKET AT THE MAIN FREE FAIRS OF BELÉM, IN THE STATE OF PARÁ

ABSTRACT: This work aimed to analyze the production chain of artisanal fishing in the state of Pará, considering the flow of purchase and sales and their respective actors involved in this chain, of fundamental importance in the economy of Pará. To this end, 119 questionnaires were applied under the buyers and sellers of fish in Belém. Through the study, characteristics of this market were shown and, what was perceived, is the absence of the public sector acting with greater emphasis on the application of policies that strengthen the production chain of this activity as a whole.

KEYWORDS: Artisanal Fishing, Production Chain, State of Pará

1 | INTRODUÇÃO

A pesca tem sido uma importante atividade na formação socioeconômica amazônica desde a implantação do regime colonial. Existe no Brasil cerca de 970 mil pescadores registrados, 957 mil são pescadores artesanais. Estes, estão organizados em cerca de 760 associações, 137 sindicatos e 47 cooperativas (MPA, 2014). Estes números já dão uma dimensão da importância da pesca no País.

A região Norte do Brasil produziu, em produtos pesqueiros (pesca extrativa de mar e água doce), no ano de 2010 cerca de 232.177 toneladas, que representou 85% do total pescado no Brasil (274.017), sendo que somente o estado do Pará contribuiu com 52% do total pescado em 2010 de toda a região Norte. Já no ano de 2011, e considerando produção extrativa mais aquicultura, o Norte produziu 326.128,3 toneladas, ou seja, 22,8% do total produzido no Brasil, com 1.431.974,4 toneladas.

Feita esta descrição geral da pesca na Região Norte, parte-se para a análise deste estudo, que trata da pesca artesanal no estado do Pará, com ênfase em Belém, com aplicação de questionários nas feiras da cidade. Neste sentido, o presente trabalho teve por objetivo analisar a cadeia produtiva da pesca artesanal no estado do Pará, considerando o fluxo de compra e vendas e seus respectivos atores envolvidos nesta cadeia, de fundamental importância na economia paraense.

2 | BASE TEÓRICA E REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A história das feiras livres em Belém confunde-se com a própria história de desenvolvimento da cidade. Tendo o rio como elemento central de estruturação da vida urbana, a cidade passou a se organizar a partir de relações sócio espaciais mantidas com a região insular mais próxima. Desta maneira, as primeiras atividades econômicas ligadas à atividade comercial estiveram vinculadas à dinâmica do rio, e esta atividade comercial se dava em ambientes ainda precários e abertos para as mais diversas classes sociais, conforme descrito por Medeiros (2010).

Num período mais atual, a ocupação irregular do espaço urbano pelo trabalho informal ainda é visível, pode ser observado em várias partes da cidade de Belém como, por exemplo, nas calçadas, nas ruas e praças, onde o trabalhador ocupa espaços públicos de forma ilegal, para desenvolver alguma atividade que possa lhe garantir uma renda financeira.

Sendo que o crescimento acentuado do setor informal na cidade, é consequência direta tanto da migração rural quanto do deslocamento de trabalhadores de outros estados e regiões do país. Embora os motivos sejam os mais diversos, deixam transparecer a dificuldade de conseguir emprego no mercado de trabalho, ao que se

associam a baixa escolaridade e a falta de qualificação profissional.

Portanto, as feiras livres de Belém tornaram-se um meio de constituir renda para uma grande quantidade de trabalhadores com pouca qualificação profissional e que estão fora do mercado formal de trabalho, segundo SECON (2014) Belém possui 41 unidades de abastecimentos temporárias e permanentes, em sua maioria, estas detêm aproximadamente 5.840 permissionários que vivem da renda gerada com a venda de alimentos, bebidas, serviços, consertos de máquinas, etc.

Neste contexto, diversos estudos tem sido elaborados na tentativa de se compreender a dinâmica dessa atividade que faz parte cultural e social da economia amazônica, assim, se passa a descrever os tipos estudos na área da pesca enquanto um elemento agregador da economia amazônica, com destaque para o estado do Pará, um dos maiores produtores no país como um todo.

Portanto, a pesca tem sido uma importante atividade na formação socioeconômica amazônica desde a implantação do regime colonial. De acordo com Veríssimo (1970), o empreendimento lusitano na região somente floresceu a partir da estabilização da alimentação, conseguida, basicamente, com a produção de mandioca, e o consumo de peixes. Para garantir o pescado, os colonos lançaram mão dos serviços das ordens religiosas (jesuítas, carmelitas, capuchos etc.) que através dos aldeamentos da mão-de-obra indígena, deram origem aos pesqueiros reais, estabelecimentos de currais de pesca para alimentar as cidades e vilas amazônicas.

Após o regime pombalino, os pesqueiros reais foram extintos e sua propriedade passou às mãos dos colonos comerciantes portugueses que passaram a contratar o indígena, formalmente um cidadão livre, para o empreendimento pesqueiro. Conforme Furtado (1981), os proprietários das companhias de comércio que monopolizavam a atividade pesqueira eram, em geral, os proprietários das fazendas, dos seringais e outros meios de produção no Pará e Amazônia. A relação de crédito pela qual a atividade foi se desenvolvendo era a relação de aviamento, uma forma de crédito sem dinheiro, no qual se fornece mercadorias a crédito. Esse sistema que mediou a atividade da borracha e da castanha se constituiu no sistema de financiamento da atividade pesqueira no Pará.

As comunidades e vilas pesqueiras podem ser interpretadas como registros do trabalho cristalizado do modo de produção mercantil sob o qual a Amazônia foi elaborada. Conforme Furtado (1987), importantes vilas pesqueiras do litoral paraense, como Marudá, Camará, Sauuá, Crispim e Tamurateua, toda no município de Marapanim, derivam de estabelecimentos das companhias comerciais. Nos anos 1930, duas companhias comerciais disputavam os recursos pesqueiros no litoral paraense, sendo uma de propriedade de empresários de Soure, e outra de empresários maranhenses. A primeira adquiriu em forma de propriedade uma área

de 50 braças de frente e 638 de fundo, onde atualmente está assentado o sítio da vila de Marudá, e para lá transferiu pescadores oriundos de Soure e do Lago Arari no Marajó.

De acordo com Furtado (1987), esses pescadores receberam em regime de aviamento o material para estabelecer os currais, bem como o material para elaborar suas residências. Em troca, metade de sua produção estaria comprometida para saldar as dívidas com a companhia comercial. Este foi um procedimento corrente no espaço paraense, e como processo derivado tem-se que as comunidades pesqueiras nasceram sob a mediação do regime de aviamento, como crédito, e de parceria, como relação de trabalho. Os anos 1950 representam uma ruptura nesse padrão em virtude das diversas modificações sociais e espaciais que estão ocorrendo no espaço paraense.

As estradas estaduais que vão ligando Belém às cidades e vilas do Nordeste Paraense, principalmente, trazem consigo uma população temporária para muitas vilas, os veranistas, bem como um novo contingente de força de trabalho, oriundo das áreas agrícolas estagnadas. Conforme Loureiro (1985), a migração contínua àquela mesorregião, principalmente de nordestinos, agregou às vilas agrícolas um excedente de trabalho cujas técnicas agrícolas resultaram em minifundização e rápido desgaste do solo, derivando em reforço ao êxodo rumo às vilas e cidades.

Para Loureiro (1985), essa é a origem da força de trabalho despossuída de meios de produção que trabalhará na pesca artesanal nas vilas e cidades sob o regime de parceria. Ocorre que, para Furtado (1987), as equipes de curralistas, pescadores que trabalham com currais de pesca (armadilhas fixas) já possuíam a força de trabalho necessária para a atividade tocada aos moldes do mutirão camponês. O acesso aos meios de produção para a construção de currais exigia a mediação de crédito via aviamento com os donos dos barracões, intermediários da atividade pesqueira que herdaram o posto das antigas companhias comerciais.

Neste íterim, conforme Loureiro (1985; 1983), a partir de outro sistema de crédito, comerciantes convertem-se em novos proprietários da pesca artesanal a partir dos anos 1960 pelo acesso que possuíam ao crédito bancário. Para esta autora, o crédito dos bancos (particularmente Banco da Amazônia e Banpará) voltados à atividade pesqueira não contemplaram o pequeno pescador independente pela exigência de alguma propriedade a ser hipotecada como garantia. Para Mello (1985), essa é a origem recente da concentração dos meios de produção na pesca artesanal, a qual esse autor constatou no município da Vigia, derivando em assimetria entre um pequeno grupo de proprietários e um grande grupo de pescadores despossuídos dos meios de produção (embarcações e apetrechos) trabalham para aqueles em regime de parceria.

Nesse momento, a tecnologia dos currais vai sendo paulatinamente

secundarizada pelas redes malhadeiras. Esse processo contou com o estabelecimento em lojas em Belém que disponibilizavam acesso a esses novos apetrechos a partir de um sistema de crediário. Conforme Furtado (1987), um desses comerciantes, um japonês dono de lojas em Belém, foi o responsável pela distribuição de redes malhadeiras, importadas de São Paulo, específicas para as principais espécies de peixe capturadas no litoral paraense. Esse novo sistema de crédito, emparelhado ao sistema tradicional de aviamento, reforçava a assimetria entre pescadores proprietários e pescadores não proprietários, uma vez que sua mediação exigia a presença dos primeiros em Belém.

Mello (1985) constatou que a pesca artesanal de caráter comercial partia da sobre-exploração do pescador parceiro. Este, despossuído, entregava ao proprietário da embarcação metade do produto extraído, sendo que os custos de reparo dos apetrechos e das embarcações ficavam por conta da tripulação e não dos proprietários. Loureiro (1985) constatou que a essa sobre-exploração somava-se à exploração da mediação, na figura dos marreteiros ou intermediários, até o peixe atingir o consumidor final.

Penner (1984), por sua vez, identificou que a implantação da pesca industrial teve consequências na depredação dos recursos e intensificação do trabalho na pesca artesanal, na medida em que o uso de redes de arrastão provocou sobrepesca de várias espécies, inclusive a fauna acompanhante das espécies comerciais, que eram basicamente a piramutaba (*Branchyplatystoma vaillant*) e o camarão. Isso provocou aumento da mobilidade das frotas da pesca artesanal, intensificação do tempo de trabalho, com viagens que chegaram à duração de quatro meses, e, conseqüentemente, desvalorização do trabalho do pescador.

Santos et al (2005), detalhou o perfil socioeconômico dos pescadores artesanais do nordeste Paraense, seu trabalho apontou que a maioria dos pesquisadores tinha faixa etária entre 35 a 50 anos (40%), a maioria detinha dois anos de estudos e o tamanho da família era de sete (07) pessoas. Os pescadores pescavam até 18 tipos de espécies diferentes para a venda. O estudo revelou que o resultado da produção da pesca nos municípios pesquisados, 88,2% era destinada a comercialização e 11,8% restantes destinados ao autoconsumo. Demais disso, 88,8% do produto comercializado era fresco ou resfriado e 11,2% na forma de pescado salgado.

Pinheiro e Frédou (2004) detiveram-se ao estuário do Amazonas, no sentido de averiguar os recursos desembarcados pela pesca industrial no estado do Pará, além de descrever as principais embarcações desta atividade. Como resultado desta pesquisa, registraram um total de 113 espécies pertencentes a 46 famílias nos desembarques da pesca industrial no Pará nos anos de 2001 e 2002. Deste total, 10 espécies mais abundantes foram responsáveis por 80% e 72% do total capturado nos anos de pesquisa. As pescarias desembarcadas na região Amazônica

provêm de duas categorias distintas de barcos: a frota industrial que utiliza tecnologia sofisticada e a pesca artesanal, com tecnologia simples.

Furtado Júnior et al (2006) fizeram um estudo nas áreas estuarinas e marítimas do estado do Pará. Os resultados apontaram que os maiores desembarques de pescados ocorreram nos municípios de Belém, Bragança e Vigia, sendo que o primeiro pode ser considerado o maior mercado consumidor de peixes, pode adquirir os melhores preços e maiores quantidades e, também, ser o centro de processamento para o setor industrial.

Aviz (2006) estudou as empresas de pescas em Óbidos (APN-Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda. e Empresa Mundial Exportadora Comercial), cujos pescadores (que fornecem o peixe para duas empresas locais) eram filiados na Colônia de Pescadores Z-19. Santana e Ribeiro (2008) analisaram a oferta e demanda de carnes (peixe, frango e carne bovina), de tal modo que as variáveis foram logaritimizadas, de tal forma que pudessem ler lidas (seus resultados) como elasticidades, então, a elasticidade-preço na ordem de $-0,327$ para a carne de pescado significa que a demanda da carne de pescado é inelástica a preço. Para variações de 10% no preço da carne pescado, a quantidade demandada tende a variar em sentido contrário cerca de 3,27%, *ceteris paribus*. A elasticidade-renda está representada pelo coeficiente $-0,283$, indicando que variações de 10% na renda dos consumidores produzem reduções na ordem de 2,83% na demanda da carne de pescado. Portanto, a carne de pescado foi um bem inferior no período analisado. O preço da carne de frango apresentou um coeficiente de $0,176$ indicando que variações de 10% nesse preço, implicará um aumento de 1,76% no consumo de pescado. Por sua vez, Martins (2009) pesquisou o mercado e a relação de trabalho dos pescadores artesanais nas comunidades pesqueiras de Ituqui e Costa do Tapará, em Santarém-Pará, por meio de pesquisa de campo. Para tanto, aplicou questionários aos agentes mercantis que atuavam nos elos da cadeia produção do pescado daquelas comunidades e, constatou que em nível organização, 100% dos pescadores estavam vinculados a Colônia de Pescadores Z-20 e que estes pescadores utilizavam recursos próprios para desenvolverem suas atividades e que dependiam exclusivamente da renda da pesca para a sua sobrevivência. Portanto, na época da entressafra (defeso), dependiam do seguro defeso para manterem-se e para a recuperação de seus barcos e arreios para a próxima temporada de pesca.

Cavalcante (2011) traçou o perfil socioeconômico dos pescadores do município de Oiapoque, constatou-se que 80% dos pescadores eram do sexo masculino, sendo que 66% detinham o ensino fundamental incompleto e apenas 3% cursaram o ensino médio completo, idade média entre 31 anos e 40 anos, 56% dos entrevistados eram do próprio estado, 75% pescavam na Costa Atlântica do município no (Mar Territorial), 97% desses pescadores utilizam como arte de pesca a rede de emalhar, o tipo de

embarcação mais utilizado na pesca no município é o barco de pequeno porte; a espécie com maior captura no município se deu para a corvina (*Cynoscion sp.*), todavia, o peixe mais comercializado internamente no município de Oiapoque foi a pescada branca (*Plagioscion squamosissimus*). A corvina capturada no município boa parte é comercializada com representantes de empresas de outros estados, onde esta espécie e outras são enviadas por estes para empresas de processamento que são instaladas nos municípios de Calçoene e Santana. A falta de infraestrutura foi apontada como um dos grandes gargalos, assim como energia elétrica insuficiente e o difícil acesso ao município.

No aspecto da competitividade das exportações da pesca brasileira e do estado Pará, Ferreira (2012), identificou os fatores que condicionavam o seu desempenho no período de 1989 a 2010, divididos em dois períodos. Para tanto, aplicou o modelo *Constant Market Share* – CMS e do modelo *shift share* – SS. Os resultados mostraram, para o modelo CMS que para o primeiro período de análise as exportações decresceram, pois houve redução para os principais mercados consumidores (Estados Unidos da América e Japão). No segundo período ampliou-se a participação do país no comércio internacional, em decorrência do aumento da competitividade e por exportar para mercado com maior dinamismo. Para os resultados do modelo SS, foi verificado em nível nacional, que os efeitos preço internacional e taxa de câmbio e nível estadual os efeitos quantidade e taxa de câmbio foram os determinantes para a formação das receitas das exportações de pescado no período analisado. Ferreira (2012) concluiu que o Brasil, apesar de ter elevado potencial pesqueiro, não apresenta uma participação relevante no mercado externo, isso pela falta, essencialmente, de ações governamentais.

Bentes (2013) analisou o impacto da Usina Hidrelétrica (UHE) de Tucuruí, no Pará, no tocante ao desequilíbrio do ecossistema rio Tocantins e, o quanto isto afetou a pesca artesanal a jusante da Usina, nos municípios de Baião, Mocajuba e Cametá. Os resultados indicaram um desempenho não satisfatório da pesca artesanal, como resultado das condições de degradação do rio impostas pela represa e pela sobre-exploração; baixo nível de renda e de conhecimento dos pescadores que exercem a atividade; a existência de certo nível de organização político-institucional, por meio dos acordos de pesca, que representam um grande avanço na luta dos pescadores em busca de melhores condições de vida.

3 | METODOLOGIA

Os dados para a análise do fluxo do mercado de peixes no estado do Pará com foco em Belém, foram obtidos via aplicação de 119 questionários em 59 feiras livres de Belém (localização espacial no Distrito de Icoaraci, Mosqueiro e Outeiro).

Os dados secundários (sobre a produção do setor pesqueiro, exportação, importação, etc...) foram obtidos juntos as instituições de estatísticas, como: FAO, IBGE, IBAMA, MPA, SEPAq e MDIC, em período recente (2004 a 2012, quando possível).

Os dados primários foram tabulados e junto com os dados sobre a evolução da pesca aplicou-se uma estatística descritiva, taxas de variação e crescimento.

4 | RESULTADO E DISCUSSÃO

Foram entrevistados nas feiras de Belém 119 banqueiros, onde no aspecto relacionado a educação, a maioria (53 banqueiros) têm ensino fundamental incompleto, correspondendo a 45% do total. Em torno 14%, ou seja, 17 banqueiros possuem o ensino médio completo. Por outro lado, apenas 4% (04) possuem o ensino superior completo ou incompleto e apenas quatro (04) banqueiros (3%) sem estudo (Gráfico 1).

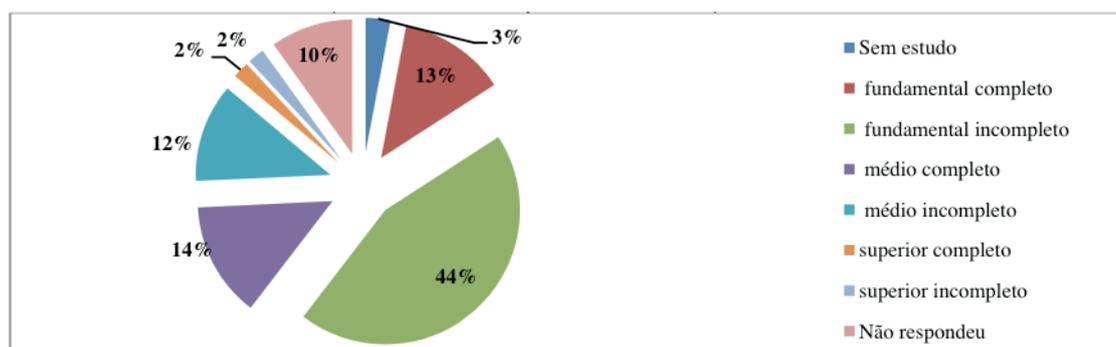


Gráfico 1: Nível educacional dos vendedores de peixes nas Feiras de Belém e distritos (Icoaraci, Mosqueiro, Outeiro), 2013.

Fonte: dados da pesquisa.

A baixa escolaridade evidencia a baixa renda familiar destes vendedores. A maioria (29%) disseram que tem renda familiar entre um e dois salários mínimos, ao passo que nos extremos, 9% disseram que recebem até um salário mínimo e 11% que recebem mais de quatro como renda familiar. Quando questionados sobre o ganho mensal da venda da pesca, 108 (91%) não responderam esta questão. Isto revela, que questões relacionadas sobre se saber se a atividade tem retorno financeiro, não foi possível captar, dado que a maioria escamoteia seu valor real auferido.

No que tange a comercialização nas feiras da cidade de Belém e distritos, verificou-se que 28 espécies eram comercializadas pelos banqueiros entrevistados, sendo a espécie mais comercializada a dourada, onde 79% dos banqueiros disseram vendê-la, seguida por Pescada – branca e amarela (70%), conforme a Tabela 1.

Espécie	Banqueiros	% total	Espécie	Banqueiros	% total
Dourada	91	79%	Mapará	5	4%
Pescada	81	70%	Bagre	4	3%
Gó	34	30%	Pargo	3	3%
Filhote	31	27%	Arraia	2	2%
Piramutaba	28	24%	Bandeirada	2	2%
Gurijuba	22	19%	Piaba	2	2%
Serra	14	12%	Acari	1	1%
Tamuatá	11	10%	Bijupirá	1	1%
Tainha	10	9%	Camarão regional	1	1%
Tambaqui	10	9%	Curvina	1	1%
Caçã	9	8%	Jatuarana	1	1%
Pratiqueira	9	8%	Mandi	1	1%
Sarda	8	7%	Pacu	1	1%
Curimatã	5	4%	Peixepedra	1	1%

Tabela 1: Espécies de peixe mais comercializados nos mercados de Belém.

Fonte: dados da pesquisa.

Com relação ao fornecedor do pescado, 78,2% o compraram de algum “atravessador” e apenas 16,8% diretamente do pescador, o que encarece o produto ao consumidor final. O pagamento a estes fornecedores se dá em sua maior parte pelo pagamento à vista (67%), enquanto que para 29% dos banqueiros é permitida a transação a prazo direto ao fornecedor, outros 4% não responderam.

Procurou-se averiguar os valores de aquisição das espécies de peixes transacionadas para o mercado, em que o banqueiro adquire junto ao atravessador (balanceiro/pescador, etc) e depois revende ao consumidor. Obteve-se 37 espécies de peixes transacionadas pelos banqueiros presentes nas feiras de Belém. Desta forma, a Tabela 2 revela os preços mínimos e máximos, de algumas espécies de pescados transacionadas em feiras abertas de Belém, peixes estes adquiridos e revendidos ao agente final da cadeia (consumidor).

Peixe	COMPRA			VENDA		
	Média de preço-compra	Preço mínimo - compra	Preço máximo - compra	Média de preço - venda	Preço mínimo - venda	Preço máximo - venda
Bagre	5,13	2,00	7,00	8,13	7,00	10,00
Dourada	8,61	1,00	15,00	11,34	6,00	32,00
Pescada	6,84	3,00	15,00	9,69	5,00	25,00
Tamata	5,83	4,00	8,00	8,50	6,00	11,00

Gó	7,02	3,00	11,00	8,97	3,00	15,00
Curimatã	7,60	6,00	9,00	9,20	8,00	11,00
Gurijuba	9,00	5,00	15,00	11,81	7,00	17,00
File de dourada	10,50	8,00	13,00	13,67	13,00	15,00
Acari	3,00	3,00	3,00	5,00	5,00	5,00
Filhote	14,47	7,00	20,00	18,65	10,00	45,00
Piaba	7,00	7,00	7,00	7,25	5,00	10,00
Tambaqui	9,64	7,00	12,00	11,70	10,00	15,00
Pescada Amarela	12,66	5,00	18,00	16,44	7,00	36,00
Piramutaba	7,27	3,00	70,00	7,42	5,00	14,00

Tabela 2: Fluxo de compra e venda de espécies pescado, nos mercados de feiras do estado do Pará (Belém), em 2013.

Fonte: dados da Pesquisa, 2014.

No que diz respeito ao cenário, do mercado de pesca, ele se mostra promissor, em razão do aumento da população mundial, aumento de renda e mesmo, alguns melhoramentos, no que diz respeito a melhor tecnologia de captura, faz com que a demanda por peixe tenha crescido nos últimos anos. Contudo, a questão da sobrepesca tem sido um grande problema para se resolver, dado que, muitos estoques estão diminuindo cada vez mais, segundo denúncias da *Bloomberg Philantropies* (ONG), indicam uma previsão de demanda para 2030 de mais de 154 milhões de toneladas para uma captura indeterminada.

5 | CONCLUSÕES

A pesca é uma atividade importante no mundo todo, pois nutre, em termos protéicos, gera divisa e trabalho para quem explora este recurso de forma extrativa ou racional (aquicultura). Assim, este trabalho apresentou um panorama geral da atividade no estado do Pará.

Na pesquisa realizada entre os banqueiros de Belém, percorreu-se 59 feiras, em que se aplicou os questionários para ver esta realidade desses comerciantes e quanto movimentam em termos de valores e quantidades, assim como outras performances que caracterizam de forma particular o mercado de pesca no Pará.

Dos 119 banqueiros que se aplicou o questionário, a maioria possui apenas o ensino fundamental incompleto (45%) e 14% o ensino médio incompleto. São comercializadas cerca de 14 espécies, sendo que as mais vendidas: Dourada (79%), Pescada (70%) e Gó (30%). Filhote entra com 27%, em quarta posição de venda. A maioria paga à vista a aquisição de seus produtos junto ao atravessador (67%) e a maioria disse que vende o peixe durante o ano todo.

Ao longo do estudo, percebeu-se a ausência do setor público agindo com maior ênfase na aplicação de políticas que fortaleçam a cadeia produtiva desta atividade como um todo, tendo em vista a sua importância como geradora de riqueza para o Estado.

REFERÊNCIAS

A Pesca Industrial no Pará. Disponível: <http://www.orm.com.br/tvliberal/revistas/npara/edicao3/setor%20produtivo/pesca.htm>. Acesso: 10/01/2014

AVIZ, Adriana de. **A pesca artesanal e a empresa pesqueira no município de Óbidos, Pará.** *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum.* [online]. 2006, vol.1, n.2, pp.77-94

BENTES, E. dos S. **Sustentabilidade de pesca artesanal na jusante da usina hidrelétrica (UHE) de Tucuruí, estado do Pará.** Belém, 2013. 188 f.:il. Tese (Doutorado em Ciências Agrárias) – Universidade Federal Rural da Amazônia/ Embrapa Amazônia Oriental, 2013.

CAVALCANTE, R. E. S. **Caracterização da pesca artesanal exercida pelos pescadores na Colônia Z-3 do município de Oiapoque – Amapá.** Monografia (TCC em Extensão Pesqueira). Universidade do Estado do Amapá. 2011, 54 f.

FERREIRA, E. N. R. **Análise da competitividade internacional das exportações de pescado do Brasil e do Pará no período de 1989 a 2010.** Dissertação (Mestrado em Economia). Belém, Pará - UFPA, 2012. 138 f.

FURTADO JÚNIOR, I.; TAVARES, M. C. da S.; BRITO, C. S. F. de. Estatísticas das produções de pescado estuarino e marítimo do estado do Pará e políticas pesqueiras. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum. vol.1 no.2 Belém May/Aug. 2006.**

FURTADO, L. G. **Currulistas e redeiros de maruda: pescadores do litoral do Pará.** Belém, Museu Emílio Goeldi. 1987

FURTADO, L.G. Pesca artesanal: um delineamento de sua história no Pará. *Boi. Mus. Para. Emílio Ooeldi. Nova ser. AntrolJol.*1981 (79): 1-50. abr.

Informe Economic FNP. **ANUALPEC 2012:** Anuário da pecuária brasileira. São Paulo, 2012, 378 f.

LOUREIRO, V. R. **Formas de organização da produção pesqueira no Brasil:** alguns aspectos metodológicos. In: Publicado originalmente em *Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar, Ática*, 1983

LOUREIRO, V. R. **Os parceiros do mar:** natureza e conflito social na pesca da Amazônia. Belém, CNDCT/ CNPq/ Museu Paraense E. Goeldi. 1985, 227 p.

MARTINS, E. de V. **Dinâmica da Economia e das Relações de Trabalho da Pesca Artesanal no município de Santarém.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido, UFPA – NAEA, Belém – Pará, 2009. 105 f.

MEDEIROS, Ana Paula Garcia de. Igreja e religiosidade na urbanização de cidades coloniais nas Américas nos séculos XVI a XVIII. **Revista Urutágua**, n. 21, p. 57-71, 2010

MELLO, Alex Fiuza de. 1985. **A pesca sob o capital:** a tecnologia a serviço da dominação. Belém: UFPA, CFCH.

Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA. **Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura 2011**. Disponível: <www.mpa.gov.br> . Acesso: dez/2012

PENNER, M.A.S. **A dialética da atividade pesqueira no nordeste amazônico**. Belém: UFPA, 1984. 158p.

PINHEIRO, L. A.; FRÉDON, F. L. **Revista Científica da UFPA** <http://www.ufpa.br/revistaic> Vol 4, abril 2004

SANTANA, A.C.; RIBEIRO, D.T. Sistema de demanda de carnes no Brasil: modelo de equação aparentemente não-relacionada. **ANAIS da SOBER**. Rio Branco (ACRE). 20 a 23 de Julho de 2008. Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural.

SANTOS, M. A. S. dos. et al. Análise socioeconômica da pesca artesanal no nordeste Paraense. **ANAIS doXLIII Congresso da SOBER**. Ribeirão Preto, São Paulo, 2005.

SECON. Apresentação do Secretário de Economia. Belém 400. Janeiro de 2014.

SOUZA, M. A. A. de.; PIT, C. **Eficiência e Sustentabilidade Ecológica da Pesca Artesanal no estado do Rio Grande do Sul**. Mimiografado

VERÍSSIMO, José. **A pesca na Amazônia**. Belém: Editora Universidade Federal do Pará, 1970, 159 pág

SAÚDE MENTAL E RENDA: IMPACTO DOS TRANSTORNOS MENTAIS NA ECONOMIA REGIONAL

Data de aceite: 13/02/2020

Patrício Francisco da Silva

Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté, Taubaté–SP, Brasil. Email: patricio.fsilva@hotmail.com

Hudson Wallença Oliveira e Sousa

Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional. Universidade de Taubaté –UNITAU Taubaté –SP, Brasil. Email: hwos19@hotmail.com

Larissa Carvalho de Sousa

Mestranda em Educação para Saúde. Escola Superior de Tecnologia da Saúde deCoimbra -ESTESC. Coimbra, Portugal. E-mail: larissacarvalho.assist@hotmail.com.br

Marilsa de Sá Rodrigues

Doutora em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professorado Programa de Pós Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional da UNITAU. Taubaté –SP, Brasil. E-mail: marilsasarodrigues@outlook.com.

RESUMO: As doenças mentais acompanham a humanidade desde seus primórdios, porém é recente se falar de outros fatores ligados ao adoecimento da mente, sendo o trabalho e renda, fatores que muito se alteram devido a esse tipo de adoecimento que na maioria dos casos torna o sujeito incapaz. No aspecto

econômico, ocorre grande oneração ao tempo em que o sujeito acometido deixa de produzir bens e serviços, e passa a sobreviver de renda da seguridade social. Para elaboração desse trabalho, utilizou-se abordagem de natureza qualitativa, quanto aos objetivos, caráter descritivo, e quanto ao delineamento, de caráter documental. Para tanto, foi realizado um levantamento entre os meses de julho a setembro de 2018 utilizando as bases de dados de livros e manuais do Ministério da saúde, e artigos. O conhecimento sobre o aspecto econômico do transtorno mental é de suma importância, para que possamos repensar na prevenção e reabilitação das pessoas acometidas por esse mal. Saber o quanto se investe em tratamentos e o quanto se paga por pessoa amparada por um benefício de prestação continuada, é uma forma de ampliar a visão para essa problemática, uma vez que se costuma mensurar o ser humano, durante a sua utilidade, ao tempo em que esse passa a ser passivo e não mais colaborativo para o Desenvolvimento Regional e o crescimento da economia, e passa a ser considerado apenas um fardo, um peso a ser pago pelo trabalho dos contribuintes.

PALAVRAS-CHAVE: Saúde mental. Economia solidária. Geração de renda. Desenvolvimento regional.

MENTAL HEALTH AND INCOME: IMPACT OF MENTAL DISORDERS ON THE REGIONAL ECONOMY

ABSTRACT: Mental illnesses can be present from the very beginning, from the moment they are found, the factors that change due to a type of decision that are at the time of. In the economic aspect, a great burden occurs while the issue of law ceases to generate goods and services, and social security becomes necessary. To obtain the work, use the qualitative nature, as far as the objectives, descriptive, and as to the delineation, of documentary character. For that, a survey was carried out between the months of July, 2018 using as databases of books and manuals of the Ministry of Health, and articles. The mental about the economic aspect of the mental disorder is important for the development of the prevention and rehabilitation of the people affected by this disease. Knowing how to invest in treatments and how much is paid by the person supported by a continuous benefit benefit, is a way to broaden the vision for this problem, since it is customary to measure the human being, during its usefulness, to the time in What is a liability and no more collaborative for regional development and economic growth, and is not just a burden, is a burden paid by the work of taxpayers.

KEYWORDS: Mental health. Solidarity economy. Income generation. Regional development.

1 | INTRODUÇÃO

O Brasil tem um sistema de saúde mental inovador, centrado nos cuidados na comunidade, mas ainda enfrentando grandes desafios em sua implementação. Em 1990 é promulgada a lei n.º 8.080, que estabelece o Sistema Único de Saúde (SUS), adotando os princípios da universalidade de acesso, integralidade de assistência, descentralização dos serviços para os municípios, regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde, e a equidade na distribuição dos recursos (Souza, 2002).

O advento do SUS permite que diversos fatores de mudança se aglutinem e as duas últimas décadas assistem à efetivação da reforma da assistência psiquiátrica brasileira. Em 1990 é criada a Coordenação Geral de Saúde Mental (CGSM), no lugar da Divisão Nacional de Saúde Mental, que até aquele momento exercia funções de planejamento de campanhas de saúde mental e manutenção de alguns hospitais psiquiátricos públicos. A CGSM passa a efetivamente coordenar a política de saúde mental do País e, potencializada pela emergência do SUS, implanta ações de grande impacto no sistema público de saúde, como a redução de leitos em hospitais psiquiátricos e o financiamento de serviços na comunidade (BORGES E BAPTISTA, 2008).

Dentre todas as doenças, os transtornos mentais são os que causam maior carga de incapacidade temporária ou permanente no funcionamento global do

indivíduo, prejudicando o seu desempenho escolar, ocupacional, social e interpessoal, levando-o ao empobrecimento por perda de renda gerada pelo desemprego ou aposentadoria precoce. Quando esses transtornos se iniciam na adolescência, o impacto se dá na qualificação escolar, sendo que mais da metade interrompe os estudos precocemente, dificultando a sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, crianças com transtornos mentais envolvem-se mais facilmente com álcool, drogas, comportamentos violentos, delinquência e suicídio.

Além do sofrimento intangível para o indivíduo e seus familiares, os transtornos mentais contribuem também para uma perda do capital humano no âmbito socioeconômico de um país, através da morte precoce (suicídio) de indivíduos jovens. Ainda há impacto nos setores produtivos da sociedade, levando ao absenteísmo no trabalho, à diminuição da produtividade, aos acidentes de trabalho e a um maior número de licenças médicas. O custo socioeconômico dos transtornos mentais, em países desenvolvidos, alcança índices de 3 a 4% do PIB.

Essa “carga” atribuída aos transtornos mentais pode ser ainda maior em países de baixa ou média renda, principalmente porque nos contextos de grandes adversidades a pobreza e a baixa escolaridade são componentes de alto risco para o desenvolvimento de transtornos mentais.

Outro fato importante é que a carga dos transtornos mentais continua aumentando, e em velocidade maior, sobretudo nos países de baixa e média renda, onde o acesso da população ao tratamento é inferior a 20%. A OMS estima que, anualmente, 150 milhões de pessoas no mundo são forçadas a um sacrifício financeiro, ou seja, pagam muito além de seus rendimentos para usar um serviço de saúde e, conseqüentemente, 100 milhões de pessoas são levadas para baixo do limiar da pobreza por esse motivo.

Diante disso, o objetivo deste estudo foi analisar a relação entre o adoecimento mental e o trabalho, com vistas ao prejuízo econômico que envolve o sujeito na sua individualidade, e singularidade.

2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Doença mental e o fator econômico

A relação entre o nível de bem-estar das pessoas, o seu desenvolvimento, como ser humano e como integrante da sociedade, e a produtividade do indivíduo no campo de trabalho, embora pareça algo objetivo, é um tema que merece uma abordagem mais detalhada e melhor compreensão. (GALO, 2015)

Economia é uma ciência social que estuda como as pessoas utilizam os recursos disponíveis para produzir, distribuir e consumir bens e serviços para satisfazer suas

necessidades e demandas. Da perspectiva da macroeconomia, o foco é direcionado para o crescimento econômico do país e de como um país organiza e coordena sua economia para produção de riquezas. Da perspectiva da microeconomia, o foco é direcionado na relação de produção e consumo, nas regras de mercado, com o intuito de obter a maior quantidade de benefícios, seja na forma de lucro para quem produz, seja adquirindo um bem ou serviço para suprir a demanda de quem consome (RAZZOUK, 2015).

O trabalho há muito tempo é utilizado como parte do tratamento de pessoas com transtornos mentais. De acordo com algumas evidências, permitiria que o indivíduo reestruturasse seu cotidiano, organizasse seus processos psíquicos e se percebesse mais útil em seu meio social. Em que pese o impacto positivo na saúde mental das pessoas, o trabalho também pode ser fonte de importante sofrimento psíquico, podendo inclusive contribuir para o adoecimento mental (RAZZOUK, 2013).

A temática da saúde mental no trabalho vem se tornando cada vez mais presente em vários setores da sociedade e nas agendas de políticas públicas no mundo inteiro. Isso se deve à crescente carga dos transtornos mentais e do seu impacto negativo no desempenho do indivíduo, nos custos para as empresas e nos gastos para o setor previdenciário. Os transtornos mentais estão entre as primeiras causas de afastamento no trabalho, de baixa produtividade laboral, de aposentadoria precoce e de acidentes (RAZZOUK, 2013).

Os transtornos mentais transformaram-se, recentemente, em uma das principais causas de afastamento do trabalho e de aposentadoria por invalidez. Em muitos cenários, independentemente da presença ou ausência de transtorno mental, sabe-se que as condições laborais inapropriadas contribuem para manifestação de diversas morbidades. A tensão existente entre as demandas das empresas e as possibilidades de resposta por parte dos trabalhadores no aumento da produtividade, não raro expõe esses últimos à situação de risco físico e mental, propiciando conflitos que afetam sua saúde. Particularmente, no que tange às empresas, o absenteísmo e os afastamentos do trabalho decorrentes desse processo acabam impactando ainda mais negativamente na produção. No que diz respeito à sociedade, o desfecho da enfermidade psíquica ou não, vem por meio de sobrecarga no sistema de saúde, na Previdência Social e na diminuição da força de trabalho. Desse modo, fato é que todos sofrem e perdem com o adoecimento dos trabalhadores (RAZZOUK, 2013).

Em uma abordagem mais ampla, a riqueza de um país é vista pela qualidade de seu capital mental. O investimento na qualidade técnica e na educação são fatores importantes no desempenho humano, porém, a saúde mental representa hoje um ponto crucial para a participação efetiva do indivíduo na sociedade e na geração de renda. Em outras palavras, um país terá maior capacidade de desempenho competitivo e inovação quanto maiores o investimento e cuidado da saúde física e

mental do seu capital humano. Atualmente, se discute o que seria um ambiente de trabalho sustentável no que tange à promoção de saúde mental dos trabalhadores (RAZZOUK, 2013).

“Creio que, até por esta visão que a economia solidária traz de travar este debate [...] com essas condições adversas do mercado, que é um mercado que não inclui, mas exclui, entre a economia solidária e a reforma psiquiátrica há uma vocação cooperativa inevitável. [...] O fundamental é que ambos nascem de uma matriz comum [...] nessa vontade de mudar a sociedade, de modo que ela possa ser uma sociedade mais generosa, mais inclusiva, mais solidária etc. Essa é a matriz que nos interessa. Na verdade, a reforma psiquiátrica não é uma tecnologia de montar serviços de saúde mental, mas um movimento social de transformação profunda e de fato das concepções sobre a loucura e sobre a diferença.” (Pedro Gabriel).

Como diz tão bem o Dr. Pedro Gabriel, na epígrafe, a economia solidária e o movimento anti-manicomial nascem da mesma matriz – a luta contra a exclusão social e econômica. Uns são excluídos (e trancafiados) porque são loucos, outros porque são pobres. Há ricos que enlouquecem porque empobreceram e há pobres que enlouquecem porque ninguém os nota (o que é uma forma particularmente cruel de exclusão). A matriz comum de ambos é uma sociedade que, fabrica pobres e loucos de modo casual e inconsciente.

A luta contra a exclusão é travada por numerosos movimentos. No plano político, eles mobilizam, protestam, pressionam os poderes constituídos, disputam eleições. No plano econômico, eles constroem empreendimentos cooperativos, em que discriminados, técnicos, familiares e outros necessitados colaboram.

As lutas contra a exclusão econômica enfrentam obstáculos formidáveis. De um lado, a falta de capital, de qualificação profissional, de mercado, de formalização legal, enfim das condições objetivas para o exercício de uma atividade econômica regular. De outro, as dificuldades subjetivas: como passar do trabalho protegido ao autônomo, o único verdadeiramente cooperativo; a loucura tem graus: só os dotados de mais autonomia devem ser escolhidos para formar cooperativas? E o trabalho é terapêutico por si ou pelo resultado pecuniário que proporciona a quem o exerce?

Portanto, a reforma psiquiátrica não é apenas o desafio de acabar com manicômios e criar outros serviços. É, também, extrair a positividade naquilo que é visto apenas como negativo. Aí, a questão das oficinas de geração de renda, a inclusão social pelo trabalho, as cooperativas, são instrumentos extremamente eficazes. Se pensarmos uma experiência internacional como a italiana, veremos que o trabalho das cooperativas sociais e das empresas sociais foram experiências cruciais para que, nas regiões da Itália, onde a reforma italiana deu certo, tais iniciativas pudessem se consolidar, aos olhos da opinião pública, como experiências positivas e muito bem-sucedidas.

Um componente fundamental da experiência italiana, que é importante na

influência que ela tem sobre nós do Brasil, é justamente da inclusão social pelo trabalho das empresas sociais e das cooperativas. Em vários países do mundo, essa questão do trabalho protegido e da inclusão pelo trabalho é um componente fundamental do processo de mudança do modelo de assistência.

Queria dizer ainda, para as pessoas que não são exatamente da área de Saúde, que abrir esse campo, essa nova frente de trabalho das oficinas de geração de renda e da economia solidária no campo da saúde mental, vai ser uma forma também de fortalecer todas as demais áreas de intervenção da reforma psiquiátrica. Por exemplo, o Programa De Volta para Casa, cujo material informativo está sendo distribuído para todos, é também um programa de inclusão social. O De Volta para Casa é diferente dos programas de simples apoio por meio de uma bolsa, ou de apoio pelo subsídio mensal. É um programa muito nítido de inclusão social, porque repassa recursos diretamente para os pacientes, e não para suas famílias, não exige do paciente que tenha nenhum tipo de relação especial com sua família, para que seja reconhecida sua autonomia de utilizar esses recursos, porém exige do gestor municipal, do poder público municipal, que garanta um atendimento adequado para essa pessoa, afim de que, só assim, ela possa sair dessa proteção que vivia na experiência asilar, na experiência institucional.

Na medida em que os mercados se tornam mais complexos, competitivos e dinâmicos, novos e maiores desafios são impostos às organizações, especialmente as empresariais. Com isso, aumenta-se a exigência de altos níveis de desempenho competitivo, os quais não devem ser buscados desconsiderando-se as externalidades negativas geradas, tendo em vista os prejuízos sociais e ambientais associados. E, entre as externalidades negativas associadas às atividades empresariais, se destacam tanto a degradação dos recursos naturais e do meio ambiente físico, como os impactos negativos na saúde física e mental dos trabalhadores. As externalidades sociais negativas trazem sofrimento aos trabalhadores e às suas famílias, oneram os sistemas públicos de saúde e os sistemas previdenciários, além de impactar os sistemas do judiciário trabalhista, que se vê às voltas com um nível de demandas muito acima de sua capacidade de absorção. (SILVEIRA; KIKUCHI; 2015).

3 | METODOLOGIA

Quanto à abordagem a pesquisa é de natureza qualitativa, quanto aos objetivos, teve caráter descritivo e quanto ao delineamento foi de caráter documental. Para tanto, foi realizado um levantamento entre os meses de julho a setembro de 2018 utilizando as bases de dados de livros e manuais do Ministério da saúde, e artigos.

Materiais científicos nacionais publicados em português foram considerados como critérios de inclusão da pesquisa. Após leitura sistemática desses materiais

encontrados pertinentes ao tema, foram selecionadas 21 publicações, filtrando destes, 19 publicações que contemplavam melhor o tema principal “saúde mental e economia”. Levando em consideração como critérios de exclusão da pesquisa, as publicações que não apresentavam de forma clara o tema proposto, 2 delas selecionadas, não foram utilizadas para compor o artigo.

Para o melhor andamento do estudo, foram utilizadas como etapas: a delimitação do tema, critérios de inclusão e exclusão para seleção dos estudos que fizeram parte da amostra.

Título do artigo	Autores	Periódico	Publicação	Objetivo principal
Adoecimento mental incapacitante: benefícios previdenciários no Brasil entre 2008-2011	João Silvestre da Silva Junior-Frida Marina Fischer	Revista Saúde Pública	2014	Analisar a variação do perfil dos benefícios previdenciários por transtornos mentais e comportamentais e sua relação com o trabalho
Afastamento do trabalho por transtornos mentais e estressores psicossociais ocupacionais	João Silvestre Silva Junior-Frida Marina Fischer	Revista brasileira epidemiologia	2015	Avaliar os fatores associados ao afastamento do trabalho por transtornos mentais relacionados ao trabalho, em especial a percepção dos trabalhadores sobre fatores psicossociais no trabalho
Práticas de equipes de saúde mental para a reinserção psicossocial de usuários	Álissan Karine Lima Martins; Wanduy Dantas Ferreira; Renata Kelly de Oliveira Soares; Francisca Bezerra de Oliveira	S A N A R E, Sobral	2015	Conhecer as práticas de equipes de saúde mental voltadas à reinserção social dos usuários na família e comunidade
Reinserção social de portadores de sofrimento psíquico: o olhar de usuários de um Centro de Atenção Psicossocial	Fernanda Paranhos Passos; Suely Aires	Physis Revista de Saúde Coletiva	2013	Analisar a visão dos usuários de um serviço de saúde mental acerca da reinserção social dos portadores de sofrimento psíquico

Quadro 01: Disposição do instrumento de coleta de dados de alguns dos estudos avaliados para o alcance da metodologia proposta.

Fonte: Elaborado por Patrício Silva.

4 | A COMPREENSÃO DE TRABALHO E SAÚDE MENTAL

O campo da saúde mental e trabalho estudam as inter-relações entre o trabalho, os processos de adoecimento psíquico e os impactos na saúde mental dos indivíduos. Mais que isso, foca a relevância dos aspectos subjetivos do trabalho para os processos de construção da saúde mental, do reforço da identidade e do próprio indivíduo. Estudar a relação do trabalho com a saúde mental implica relacionar disciplinas, ou seja, incorporar contribuições advindas de diferentes áreas do conhecimento, como as da Sociologia, da Economia, das Ciências da Organização, da Medicina, da Psicologia, da Psicanálise, da Epidemiologia e da Ergonomia. Significa, também, dialogar com diferentes abordagens, que integram epistemologias diversas e que, por sua vez, não abordam da mesma maneira o indivíduo, a sociedade, as relações entre corpo e mente e, principalmente, as relações entre os indivíduos, o trabalho e sua relação com a saúde mental. (LANCMAN; BARROS; 2011).

No que diz respeito aos aspectos psicológicos, as bases de conhecimento que influenciaram pesquisas durante várias décadas eram oriundas da escola comportamentalista na qual o que importava era como as pessoas faziam, não havendo uma preocupação nem com os processos cognitivos, nem com as questões psíquicas consideradas subjetivas. Estes modelos de pensamento influenciaram de maneira significativa os engenheiros, administradores da produção e outros profissionais de áreas afins. Dessa ideia surgiram às propostas relativas aos modos de produzir e de organizar o trabalho, conhecidos na sua síntese como Organização Científica do Trabalho. O seu principal expoente é Frederick Taylor (1911-1995) e seu pensamento, além de ter se espalhado pelo mundo afora como modelo hegemônico de produção, influenciou distintas formas de evolução ainda hoje presentes nos mais variados setores da economia.

Dejours (2008), inicialmente inspirado pelas ideias advindas da psicopatologia do trabalho, busca compreender o confronto que ocorre entre o indivíduo e a organização do trabalho e estabelecer relações entre as injunções e constrangimentos organizacionais e a desestabilização psicológica dos indivíduos. Cabe lembrar que o autor sempre alertou que, naquele momento, tratava-se de pensar as organizações do trabalho do tipo fordista, ou seja, organizações que tinham como característica a extrema rigidez no controle dos processos.

4.1 Impacto do uso e abuso de substâncias psicoativas na economia

Tratar de questões econômicas envolvendo a dependência química ainda é tarefa um tanto difícil em nosso País. Não só pela complexidade das metodologias necessárias para o planejamento e execução dos estudos, mas também pela pouca disponibilidade e baixa qualidade dos dados.

De maneira geral, nas áreas da saúde, a análise dos custos relacionados a determinadas patologias pode parecer, inicialmente, relacionada apenas àqueles associados diretamente às despesas com tratamentos. No entanto, se faz necessária uma visão mais ampliada, incluindo-se nesse somatório vários outros custos também associados às patologias.

Algo denominado de “custo social da doença”, é um custo que abrange não apenas as despesas com o tratamento, mas também outros impactos financeiros gerados por ela, geralmente classificados como custos diretos, custos indiretos e custos intangíveis – estes últimos ainda muito pouco avaliados em análises econômicas. Neste capítulo, procuraremos abordar, de forma sucinta, os possíveis componentes dos estudos que se propõem a avaliar os custos diretos e indiretos do álcool.

Para isso, é imprescindível, inicialmente, tecermos algumas considerações sobre o uso abusivo e a dependência alcoólica. Considerados como grandes problemas atuais, muito contribuem para a redução da saúde física e emocional tanto do dependente quanto de seus familiares; (RAMOS; BERTOLOTE; 1997).

Acarretam vários problemas sociais e econômicos, desde os investimentos em programas de tratamento até desajustes ocupacionais como desemprego, absenteísmo e outros. (EDWARDS, et al, 1999)

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde – OMS, o consumo de álcool foi responsável, apenas no ano de 2012, por cerca de 3,3 milhões de mortes no mundo, representando 5,9% de todas as causas de mortalidade.

Nesse mesmo ano de 2012, o indicador de saúde DALYs (Disability Adjusted Life Years), que avalia o percentual de anos perdidos por doença ou mortalidade precoce, mostrou que 5,1% de toda a morbidade e mortalidade no mundo decorreram de danos à saúde provocados pelo consumo de álcool.

Mas como transformar todas essas informações em valores monetários? Quais recursos e custos são comumente considerados nas avaliações de custo social?

Os recursos destacados são apenas aqueles custos diretos e indiretos que compõem a maioria dos estudos de avaliações econômicas relacionados à questão do álcool:

Custos diretos: são aqueles diretamente relacionados à patologia e à intervenção, que poderão estar subdivididos em custos médico-hospitalares (custo de medicamentos, exames laboratoriais, internações hospitalares, remuneração dos profissionais, consultas médicas e fisioterápicas, cirurgias, administrativos, entre outros) e custos não médico-hospitalares (transporte de pacientes e familiares para o tratamento, exames e consultas complementares, contratação de terceiros para auxílio no tratamento, entre outros).

Custos indiretos: não estão diretamente relacionados à intervenção, mas

podem gerar custos tanto aos pacientes e familiares, quanto aos empregadores e à sociedade em geral (perda de produtividade, demissão, redução e perda salarial dos pacientes e/ou familiares devido ao tempo despendido para participação no programa de saúde ou de doenças decorrentes).

5 | ESTRATÉGIAS DE MELHORIAS NA VIDA DE PESSOAS COM DOENÇA MENTAL ATRAVÉS DO PROCESSO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Em 2005, a Portaria Interministerial nº 353, dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e Emprego institui o Grupo de Trabalho de Saúde Mental e Economia Solidária, o qual apresentou, em março de 2006, um relatório final, que continha um conjunto de propostas e recomendações para a inserção laboral de pessoas com transtornos mentais e/ou decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

Sabe-se que existem inúmeras estratégias de intervenção utilizadas pelos serviços de saúde mental no processo de reabilitação psicossocial das pessoas com transtornos mentais. Porém, acredita-se que além do acompanhamento terapêutico, as oficinas, em especial as oficinas de geração de renda e trabalho, contemplem vários objetivos propostos pela Reforma Psiquiátrica, pois entende-se o trabalho como promotor de subjetividade, autonomia, emancipação e cidadania. E, por meio da economia solidária, busca-se o desenvolvimento de uma maneira mais justa, tendo como característica a solidariedade e a igualdade. Para Delgado (2005, p.18):

Essas oficinas, que são quase que da natureza dos Centros de Atenção Psicossocial, que substituem, com muita vantagem técnica e ética, o tratamento convencional, também produzem riqueza, produzem valores de troca, produzem valores na relação dos pacientes com sua família e com a sociedade como um todo. São oficinas que podem, e frequentemente fazem isso, ser um instrumento a mais, quer dizer, ter um produto a mais, que é o produto concreto que nasce daquele ofício ali realizado e que pode, assim, se confrontar com o mercado, um mercado pouco afeito a esses produtos menos competitivos, um mercado que, em geral, segue regras muito inclementes em relação a alguns segmentos sociais, mas um mercado com o qual temos que travar uma batalha e um diálogo permanente.

Ainda segundo Delgado (2005), as associações de usuários que se constituíram ao longo do processo da Reforma Psiquiátrica, têm manifestado a necessidade de projetos de trabalhos articulados com a rede de serviços. Assim, a inclusão social pelo trabalho no campo da Saúde Mental, tem encontrado na economia solidária a possibilidade de propostas concretas.

Segundo Leal (2004), a questão da inclusão de pessoas com transtorno mental no trabalho não é algo novo. Dados revelam sua existência, já no sistema manicomial, porém sua utilização como ferramenta de reabilitação é algo inovador. Há experiências de inclusão em vários países da Europa (como as Cooperativas Sociais da Itália), assim como nos Estados Unidos. O autor ainda afirma que o

trabalho é importante para pessoas com transtorno mental severo, pois as atividades desempenhadas, progressivamente, acabam se tornando um instrumento eficaz no enfrentamento da desqualificação que esses usuários são vítimas. Também aponta o trabalho como um dispositivo capaz de promover novas relações entre os sujeitos e de criar redes sociais permeáveis à articulação dessas pessoas.

No documento da III Conferência Nacional de Saúde Mental, os programas de cooperativas, de trabalho e renda, e associação de usuários devem acontecer com a implementação de políticas públicas para que sua criação seja garantida e consolidada objetivando a produção de autonomia e de direitos de cidadania. As ações que visam à inclusão social por meio do trabalho com geração de renda devem ser consideradas como parte integrante do cuidado em saúde mental. Além disso, cada NAPS/CAPS deve garantir o desenvolvimento de oficinas de produção sistemática, visando à profissionalização do trabalho com remuneração para os usuários (BRASIL, 2002).

Para a Secretaria Nacional de Economia Solidária, as ideias relacionadas às cooperativas têm uma aproximação com o conceito de cooperativas integradas, pois consideram que a cooperativa não deve ser composta apenas por pessoas que apresentam algum tipo de deficiência ou transtorno, mas deve ter uma quantidade significativa de pessoas que não tenham deficiência nenhuma. Deste modo, fica evidente a importância da participação de familiares, amigos e outras pessoas que não apresentam impedimentos psicológicos ou físicos, mas que queiram ganhar a vida, ao lado das pessoas que tem alguma limitação (SINGER, 2005).

A condição de inclusão social pelo trabalho às pessoas com transtornos mentais é regida pela Lei nº 9.867, 1999, que regulamenta o funcionamento das cooperativas sociais como modalidade de trabalho dos que estão em situação de desvantagem social, caracterizando-o como um trabalho assistido em que a autonomia do trabalhador é mediada pela assistência que lhe é oferecida pelo Estado.

Para Saraceno (2001), as cooperativas integradas produzem novas formas mais autônomas de trabalho, além de outros tipos de organizações e percursos envolvendo a população em desvantagem. A partir daí, outra prática vem se formando, a empresa social, que como o próprio nome já diz, tem caráter social e não só econômico. Ela promove novas relações entre sujeitos sociais e novas redes, sendo conforme, uma tentativa de explorar o sentido do trabalho com um instrumento de reabilitação. Trata-se de um projeto que se apoia no empreendedorismo e na capacidade de desenvolver a função de estímulo à formação das pessoas.

Por meio das cooperativas integradas é possível construir ativamente o acesso real aos direitos das pessoas, criando condições das mesmas poderem minimizar os sintomas da doença e em alguns casos, curar-se, além de serem produtivas, terem uma casa, uma relação, meios econômicos, etc. Essas cooperativas são instrumentos

de produção de atividade e também de formação cultural por meio da educação. Esta é permanente e ativa, possibilitando desenvolver autonomia e trabalho com o próprio corpo. Deve-se considerar que a empresa social não é possível sem uma transformação cultural (LUSSI, 2009 apud ROTELLI, 1994).

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conhecimento dos aspectos que envolvem o adoecimento psíquico é de suma importância para quem deseja contribuir com o bem estar e a melhoria da qualidade de vida dessa classe de pessoas, mas o conhecimento de que elas não são apenas um processo patológico, é de grande importância para melhoria de sua relação com os outros, com o ambiente e consigo mesmo.

Pensar nos fatores que compreendem ou compreenderam essas pessoas como cidadão, é avaliar suas extensões, seu modo de contribuição com a formação de uma sociedade, tanto em área geográfica, política, cultural e principalmente econômica, uma vez que a participação comunitária é necessária para o Desenvolvimento Regional e fortalecimento da economia.

A contribuição que pode se realizada, através de investimentos em Projetos de vida que possam gerar renda para a pessoa com transtorno mental, não é algo individual, pois tal renda servirá de subsidio para o sustento de toda uma família, isso acontece com as pessoas “normais”, porque não imaginar essa mesma vivência com os excluídos devido a tal patologia. Enfim, estudos como esse, auxiliam e contribuem para um melhor entendimento e trás a reflexão de que a melhor maneira de contribuir com esses também trabalhadores, não é afasta-las, e sim inclui-las, pois o trabalho que por várias vezes lhes é negado, pode ser nesse momento, sua única vinculação com a sanidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. O. **Saúde mental e economia solidária**: Construindo estratégias de reabilitação psicossocial. Orientador, Douglas Francisco Kivaleski. Florianópolis, SC. 2016. 126 p.

BORGES, C. F.; BAPTISTA, T. W. F. **O modelo assistencial em saúde mental no Brasil**: a trajetória da construção política de 1990 a 2004. 2008. Cad. Saúde Pública. 24 (2): 456-468.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em [http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8142_281290.htm]. Acesso em 01 de set. 2018.

_____. Ministério da saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Saúde mental e economia solidária**: inclusão social pelo trabalho / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005. 134 p.

DELGADO, P. G. **Conferência de Abertura**: Economia Solidária e Saúde Mental. (In) BRASIL.

Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Saúde Mental e Economia Solidária: inclusão social pelo trabalho. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

EDWARDS, G; MARSHALL, E. J; COOK, C. C. H. **O tratamento do alcoolismo**: um guia para profissionais da saúde. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; 1999.

GOFFMAN, E. Manicômios, prisões e conventos (Debates, 91; dir. Guinsburg, J.; trad. Leite DM. 8. ed. São Paulo: Perspectiva; 2008.

JUNIOR, J. S. S; FISHER, F. M. Adoecimento mental incapacitante: benefícios previdenciários no Brasil entre 2008-2011. Revista Saúde Pública. 2014.

_____. Afastamento do trabalho por transtornos mentais e estressores psicossociais ocupacionais. Revista brasileira epidemiológica. 2015.

LANCMAN, S; BARROS, J. O. Saúde Mental e Trabalho. In: Miguel, E. C., Gentil, V., Gattaz, W. F, organizadores. Clínica psiquiátrica. Barueri: Manole; 2011. v. 2: 1932-1944.

LEAL, E. M. Trabalho e reabilitação psiquiátrica fora do contexto hospitalar. In COSTA, C. M.; FIGUEIREDO, A. C. (orgs.). Oficinas Terapêuticas em Saúde Mental – sujeito, produção e cidadania. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2004.

MARTINS, A. K. L; FERREIRA, W. D; SOARES, R. K. O. OLIVEIRA, F. B. Práticas de equipes de saúde mental para a reinserção psicossocial de usuários. Sanare sobral. 2015.

MORAES, E; CAMPOS, G. M; FIGLIE, N. B; LARNAJEIRA, R; FERRAZ, M. B. Conceitos introdutórios da economia da saúde e do impacto social do abuso de álcool. Revista Brasileira de Psiquiatria. 2006; 28(4): 321-325.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Relatório de Status Global sobre Álcool e Saúde. WHO; 2014.

PASSOS, F. P; AIRES, S. Reinserção social de portadores de sofrimento psíquico: o olhar de usuários de um Centro de Atenção Psicossocial. Physis, revista de saúde coletiva. 2013.

POLÍTICAS DE SAÚDE MENTAL: baseado no curso Políticas públicas de saúde mental, do CAPS Luiz da Rocha Cerqueira / organizado por Mário Dinis Mateus. São Paulo: Instituto de Saúde, 2013. 400p.

RAMOS, S.P; BERTOLOTE, J. M. Alcoolismo hoje. Porto Alegre: Artes Médicas; 1997.

RAZZOUK, D; LIMA, M. G. A; CORDEIRO, Q. Saúde mental e trabalho / Organização de Denise Razzouk, Mauro Gomes Aranha de Lima e Quirino Cordeiro. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, 2015. 312 p.

ROTELLI, F. Superando o manicômio: o circuito psiquiátrico de Trieste. In: AMARANTE, P. Psiquiatria Social e reforma psiquiátrica. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 149-169, 1994.

SARACENO, B. **Libertando identidades**: da reabilitação psicossocial à cidadania possível. Rio de Janeiro: Te Corá, Instituto Franco Basaglia, 2001.

SINGER, P. Economia solidária e saúde mental. In: Brasil. Ministério da Saúde. Saúde mental e economia solidária: inclusão social pelo trabalho. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

SOUZA, R. R. O sistema público de saúde brasileiro. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2002.

RENDIMENTO BÁSICO INCONDICIONAL: A PERCEÇÃO EM PORTUGAL

Data de aceite: 13/02/2020

Diamantino Ribeiro

CEFAGE-UÉ - Centro de Estudos e Formação
Avançada em Gestão e Economia da
Universidade de Évora – Portugal,
e-mail: diamantinojtribeiro@gmail.com

Cristiana Silva Azevedo

Universidade Lusófona do Porto – Porto –
Portugal,
e-mail: cris.azevedo29@hotmail.com

João Filipe Ribeiro

UBI – Universidade da Beira Interior, Covilhã –
Portugal,
e-mail: joao217@gmail.com

RESUMO: Numa altura em que o debate económico e social se intensifica a nível mundial, fruto das preocupações com o aumento da pobreza no mundo e o progressivo afastamento entre ricos e pobres, urge encontrar caminhos e alternativas económicas e sociais que possam ser testadas e colocadas em prática. A recente distinção de Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer, como Prémio Nobel da Economia de 2019, pela “abordagem experimental” nos estudos relacionados com formas de mitigação da pobreza pode ser considerada uma prova dessa urgência. Este estudo exploratório sobre a perceção dos Portugueses relativamente ao

Rendimento Básico Incondicional (RBI) inicia com a evolução histórica e epistemológica do conceito “trabalho” de forma a percebermos as várias interpretações ao longo do tempo; posteriormente são apresentadas algumas reflexões teóricas defendidas por vários autores ao longo do tempo e terminaremos a contextualização teórica visitando algumas experiências e abordagens já realizadas em vários locais a nível Mundial. O RBI – Rendimento Básico Incondicional ou RBU – Rendimento Básico Universal, tem defensores e oponentes, ambos os lados com argumentos convincentes sobre a sua aplicabilidade prática, no entanto, não podem ser tiradas conclusões sem experiências e resultados convincentes no terreno. Da mesma forma, a ideia não deve ser abandonada sem percebermos a sua real aplicabilidade, pois o seu sucesso poderá ser importante para o desenvolvimento futuro do Mundo. Os estudos sobre o RBI ainda estão no início, ainda que o tema seja debatido por vários investigadores desde o século passado como veremos; alguns países lançaram projetos piloto recentemente ou estão a considerar a sua implementação. A pergunta que se impõe é se o tema está suficientemente percebido e interiorizado pelas populações ou se se ficou pela reflexão académica. Em Portugal a temática surge de tempos a tempos na comunicação social; não existindo investigação suficiente

sobre o tema nem conhecimento por parte da população, como veremos, somos de opinião que o debate ainda nem sequer se iniciou. Dessa forma entendeu-se premente o contributo Português para o enriquecimento do conhecimento sobre as temáticas do “futuro do trabalho”, “o trabalho do futuro” e mais especificamente sobre o Rendimento Básico Incondicional. Para percebermos a perceção dos Portugueses sobre o tema, preparamos um questionário, que foi respondido por 273 pessoas. Os resultados são evidentes e indicam que existe um grande desconhecimento da generalidade da população sobre a temática RBI, pelo que é fundamental e urgente lançar o debate na opinião publica Portuguesa, de forma que, mesmo antes da formação de opiniões empíricas por parte da população, o conhecimento e discussão sobre o tema seja feito numa forma cuidada e objetiva, assente em literatura e abordagens de investigadores internacionais, bem como em estudos e resultados de experiências anteriores.

PALAVRAS CHAVE: Futuro, Rendimento Básico Universal, Trabalho.

ABSTRACT: At a time when the economic and social debate is intensifying worldwide, as a result of concerns about rising world poverty and the growing gap between rich and poor, there is a need to find ways and alternatives that can be tested and put into practice. The recent distinction of Abhijit Banerjee, Esther Duflo and Michael Kremer, with the 2019 Nobel Prize for Economics, for the “experimental approach” in studies related to forms of poverty relief can be considered as evidence of that need. This exploratory study on the Portuguese perception of Universal Basic Income (UBI) begins with the historical and epistemological evolution of the concept “work” in order to understand the various interpretations over time; Subsequently, some theoretical reflections sustained by several authors over time are presented and we will end the theoretical contextualization by visiting some experiences and approaches already carried out in various locations worldwide. UBI – Universal Basic Income has its defenders (?) and opponents, both sides with convincing arguments about their practical applicability, however, conclusions cannot be drawn without convincing experience and results on the ground. Similarly, the idea should not be abandoned without realizing its real applicability, as its success could be important for the future development of the world. UBI studies are still in its early stages, although the topic has been debated by many researchers since the last century as we shall see. Some countries have recently launched pilot projects or are considering their implementation. The question that arises is whether the theme is sufficiently understood and internalized by the populations or if it has been left to academic reflection. In Portugal, the theme arises from time to time in the media; If there is not enough research on the subject or knowledge from the population, as we will see, we are of the opinion that the debate has not even begun. Thus, we find the Portuguese contribution to the enrichment of knowledge about the theme of the “future of work”, “the work of the future” and more specifically about Universal Basic Income. To understand the Portuguese perception on the subject, we prepared a questionnaire, which was answered by 273 people. The results indicate that there is a great lack of knowledge of the general population about the UBI theme, so it is essential and urgent to launch the debate in Portuguese public

opinion, so that even before the formation of empirical opinions by the population, knowledge and discussion on the subject is done in a careful and objective manner, based on studies and results of previous experiences, in order to base them on scientific results produced by various international researchers.

KEYWORDS: Future, Universal Basic Income, Work.

1 | INTRODUÇÃO

A palavra “trabalho” provém do latim *tripalium*, que significa castigo. *Tripálio* (do latim tardio “*tri*” (três) e “*palus*” (pau) - literalmente, “três paus”) é um instrumento romano de tortura, no qual eram supliciados os escravos. Daí derivou o verbo do latim vulgar *tripaliare*, que significava, inicialmente, torturar alguém no *tripálio*. Esse instrumento feito de três paus aguçados, algumas vezes ainda munidos de pontas de ferro, também serviria para os agricultores baterem o trigo e as espigas de milho, para os separar e esfiapar.

Esses termos vieram a dar origem, no português, às palavras “trabalho” e “trabalhar”, embora no sentido original o “trabalhador” seria um carrasco, e não a pretensa “vítima”, como acontece atualmente.

Desde o trabalho escravo, ao servilismo, terminando com a alteração do paradigma a partir da revolução industrial, será feita uma contextualização histórica que permitirá concluir (ou talvez não) que o “mito” sobre o trabalho “obrigatório” (assalariado por conta de outrem), ganhou raízes a partir da revolução industrial complementado com as contribuições de Karl Marx nos seus ensaios “O Capital e o Trabalho”.

O trabalho humano desenvolvido ao longo da história da humanidade é de tal forma importante, que a filósofa Hannah Arendt na sua obra “A Condição Humana” estudou e interpretou as estruturas que condicionam a experiência humana, investigou o sentido e os modos das atividades humanas e suas respectivas dignidades. Para Arendt, o trabalho é uma atividade que o homem impôs à sua própria espécie, ou seja, é o resultado de um processo cultural (Arendt, 2010).

Governos de vários países preocupados com o futuro do trabalho e as previsíveis alterações sociais que as alterações podem provocar, têm vindo a discutir a possibilidade de implementar um rendimento básico e incondicional para todos os cidadãos. A Finlândia foi o primeiro país da Europa a implementar (em 2017) uma ideia próxima do RBI, que consistia em pagar a um grupo de desempregados 560 euros por mês, sem condições ou contrapartidas. A experiência, limitada a dois anos, abrangeu dois mil desempregados, mas foi abandonada pelo Governo. O projeto-piloto terminou sem obter os resultados pretendidos. Olli Kangas, um especialista envolvido no projeto, afirmou: “dois anos é um período demasiado curto para poder

extrair conclusões definitivas de uma experiência tão grande. Devíamos ter tido mais tempo e mais dinheiro para atingir resultados fiáveis”¹.

Os defensores do RBI pretendem a atribuição de um apoio estatal capaz de assegurar uma vida digna a todos os cidadãos; o RBI é um pagamento fixo regular de dinheiro fornecido pelo governo - ou outra instituição na esfera pública - a cada cidadão ou residente, independentemente de ele ser rico ou pobre e/ou ter um emprego remunerado. Esse rendimento baseia-se em três características (Van Parijs, 2004):

- Universalidade: deve englobar toda a população;
- Individualidade: deve ser projetada para atender indivíduos, não famílias, uma vez que é considerado um direito verdadeiramente individual;
- Incondicionalidade: deve ser incondicional (ou deve empregar condições que não violem a inclusão).

Num mundo em mudança, onde a realidade laboral está a mudar devido à automatização, há quem acredite que o RBI faz todo o sentido. Com a atribuição deste apoio, o Estado poderia assegurar condições de vida aos seus cidadãos, evitando o crescimento de populismos políticos, permitindo que todos partilhem o sucesso de uma “nova economia” (Birnbaum, 2012; FitzRoy & Jin, 2018; Huws, 2017; Pereira, 2017a, 2017b; Widerquist, 2001; Yunker, 2013).

Para alguns autores, o trabalho surge da necessidade do homem em satisfazer as suas necessidades e sobreviver, para outros o trabalho é a atividade desenvolvida pelo homem, sob determinadas formas, para produzir a riqueza (Chandra, Chandra, & Pasma, 2010; Frank, 2008; Jordan, 2010; Pech, 2010).

Existem contudo vários autores que contestam o RBI, refletindo e apresentando estudos com o objetivo de demonstrar não ser uma opção razoável (Altman & Markham, 2019; Aydinonat, 2015; Denniss & Swann, 2016; Kaighin, 2019; Mays, 2016; Quiggin, 2019; Van Donselaar, 2009; Widerquist, 2018).

Este trabalho pretende que a reflexão não se limite ao RBI, aos seus prós ou contras, defensores ou críticos, antes pretende-se que o mesmo seja visto numa perspetiva mais ampla, tendo em conta a inevitabilidade das alterações sobre o “trabalho do futuro” e o “futuro do trabalho”.

Após a contextualização da evolução histórica do termo “trabalho” serão apresentadas experiências e trabalhos realizados durante os últimos anos e a opinião de vários autores e investigadores, que ajudarão, por um lado, a refletir sobre a temática e, por outro, ajudarão a perceber e discutir os resultados do inquérito realizado a 274 cidadãos Portugueses.

¹ O projeto abrangeu desempregados com idades entre os 25 e os 58 anos. Disponível em: <https://www.demoshelsinki.fi/en/2016/08/30/thousands-to-receive-basic-income-in-finland-a-trial-that-could-lead-to-the-great-societal-transformation-of-our-time/>. Consultado em: 31/10/2019

2 | ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 Evolução do trabalho

A denominação de trabalho surgiu, primeiramente, na Bíblia, no livro de Gênesis, quando referia a divisão de tarefas entre o homem e a mulher; o homem seria responsável pela caça e por garantir a proteção e, a mulher, por cumprir os encargos domésticos, bem como educar e tratar dos descendentes.

Após o neolítico, e o desenvolvimento da criação animal e da agricultura, o trabalho manual foi constantemente alvo de desvalorização.

No pensamento clássico grego, o trabalho era visto como um castigo, isto é, era inerente a um pensamento negativo, apesar de existirem duas teorias acerca do mesmo, uma relacionada com o facto de o trabalho ser considerado a essência do homem, criada por aqueles que o praticavam e, outra, interligada com a ideia de que o trabalho desprezava e abafava a inteligência humana.

Entre os pensadores da Grécia Antiga, trabalhar era malvisto. Aristóteles colocava o trabalho em oposição à liberdade, e Homero via na ociosidade da antiga nobreza grega um objetivo desejável. O trabalho pesado era para mulheres, servos e escravos (Silva, 2016).

Na Idade Média, trabalhar na agricultura era uma tarefa árdua. Quem era obrigado a trabalhos forçados pelos seus patrões, não tinha escolha. Mas, quem a tinha, preferia o ócio e a festa e não se preocupar com o amanhã. Pensar em algum tipo de lucro era considerado vício. Uma cota de até cem dias livres por ano servia para garantir que o trabalho não ficasse em primeiro plano².

No século XXVI, Martinho Lutero declarou a ociosidade um pecado. O homem nasce para trabalhar, escreveu Lutero. Segundo ele, o trabalho é um “serviço divino” e ao mesmo tempo “vocaçãõ” (Silva, 2016).

No puritanismo anglo-americano, o trabalho é visto como um sinal de que quem o executa foi escolhido por Deus. Essa filosofia acelerou o desenvolvimento do capitalismo (Guilherme De Moura & Florianópolis, 2006).

No século XVIII, época da industrialização na Europa, a população crescia e diminuía o espaço cultivável. As pessoas migraram para as cidades em busca de trabalho em fábricas e fundições. Em 1850, muitos operários trabalhavam 14 horas por dia, seis dias por semana. Os salários mal davam para sobreviver. As descobertas como a máquina a vapor e o tear mecânico triplicaram a produção (Burns, 2011).

No início do século XX, Henry Ford aperfeiçoou o trabalho na linha de montagem da indústria automóvel, estabelecendo padrões para a indústria em geral. Com isso, a produção do Ford modelo T em série, reduziu os custos, o que por um lado baixou o preço de venda do veículo e por outro possibilitou salários mais altos aos funcionários³.

2 Disponível em: <http://www.amaso.com.br/PDFs/AMASOn18.pdf>. Consultado em: 30/9/2019

3 <https://www.ford.pt/experiencia-ford/historia-e-herenca>

Com as fábricas surge uma nova classe: o proletariado. Para Karl Marx, que cunhou este termo, o trabalho é a essência do homem. O socialista Paul Lafargue, genro de Carl Marx, referiu em 1880 que um estranho vício dominava a classe trabalhadora em todos os países; referia-se ao “amor” ao trabalho e classificava-o como um vício frenético, responsável por levar os indivíduos à exaustão (Henrique & Mota, 2016).

Ao longo do século XX, aumentaram significativamente os custos sociais com os trabalhadores nas nações mais ricas do mundo. Como resultado, as empresas transferiram a produção para onde a mão de obra é mais barata. Em muitos países pobres prevalecem até hoje circunstâncias que lembram o início da industrialização na Europa: trabalho infantil, salários baixos e falta de segurança social. Enquanto isso, na Europa os empregos aumentam no setor de prestação de serviços. Cuidadores de idosos são procurados desesperadamente. Novos campos de trabalho abrem-se como resultado das transformações sociais e dos avanços tecnológicos. Com o passar do tempo, a jornada de trabalho foi reduzida e o volume de trabalho per capita diminuiu 30% entre 1960 e 2010 (Ursula Huws, 2016).

Surge então a robotização; as máquinas não fazem greve, não exigem aumentos salariais e são extremamente precisos: os *robots* industriais estão a revolucionar o mundo do trabalho. O economista americano Jeremy Rifkin é de opinião que estamos a viver uma “terceira revolução industrial” que irá acabar com o trabalho assalariado. Os Robôs vão nos substituir? Esta pergunta já é feita há 40 anos, desde que a automação chegou às fábricas, mas agora a situação intensifica o debate. Com o avanço da digitalização, da Internet das Coisas e da Indústria 4.0 (Quarta Revolução Industrial), muitas ocupações estão a tornar-se “obsoletas” – e não só na indústria (Rifkin, 2014).

Visto do ponto de vista positivo, se as máquinas fazem o trabalho normalmente da responsabilidade dos humanos, as pessoas passam a ter tempo para outras tarefas como a proteção ambiental, o apoio a idosos, doentes e necessitados, muitas tarefas que no momento já são executadas por voluntários. Talvez no mercado de trabalho do futuro, as pessoas possam voltar a fazer o que gostam e o que lhes dá prazer? Fica a questão.

Dani Rodrik (2015), professor de Economia Política Internacional na John F. Kennedy School of Government, de Harvard, e autor de “*Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science*”, defende que, há boas e más notícias para o futuro do trabalho nos países em desenvolvimento. Graças às políticas sociais e aos direitos laborais, os trabalhadores podem tornar-se atores plenos na economia muito mais cedo no processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, é provável que o motor tradicional do desenvolvimento económico - industrialização – funcione com uma capacidade muito inferior. A combinação resultante de elevadas expectativas públicas e a baixa capacidade de produção de rendimento será um grande desafio

para todas as economias em desenvolvimento do mundo (Aydinonat, 2015).

Com todas estas transformações a uma velocidade que, pode dificultar previsões, para além de ser necessário retirar o máximo proveito das competências diferenciadoras do ser humano, principalmente o seu lado criativo e inovador para desenvolver alternativas, é necessário pensar para além do normal; Bill Gates, por exemplo lançou a ideia de se imputar uma taxa para os utilizadores e implementadores da robótica, que possa proporcionar em paralelo um rendimento, para os cidadãos⁴.

2.2 Rendimento Básico Incondicional (RBI)

A ideia de um Rendimento Básico Incondicional para os pobres surgiu no século XVI, defendida pelos pensadores humanistas Thomas More e Ludovicus Vives. Thomas More defendeu a ideia no seu livro *Utopia* em 1516 (More, 2014), curiosamente pela voz dum viajante português, Raphael Nonsense, mas é Ludovicus Vives em 1526 que no seu livro “*De Subventionem Pauperum*” que defende a ideia de maneira mais detalhada (Vives, 2017).

No século XVIII, a ideia de um rendimento pago uma só vez a todos foi defendida pelo Marquês de *Condorcet* no seu livro póstumo intitulado “*Esquisse d’un tableau historique des progrès de l’esprit humain*” (Condorcet, 1795) e pouco tempo depois (1796) pelo seu amigo Thomas Paine no seu livro “*Agrarian Justice*” (Foner, 1995). Esta ideia de um rendimento pago uma só vez também foi defendida por dois professores de direito da universidade de Yale, Bruce Ackerman e Anne Alstott, no livro “*The Stakeholder Society*” (Ackerman & Alstott, 1999) e é hoje amplamente discutida por outros autores, como se pode ler no livro “*The Ethics of Stakeholding*” (Dowding, Wispelaere, & White., 2003).

No século XIX, é defendida a ideia de um Rendimento Básico Incondicional, que combina as duas ideias prévias – a de um rendimento básico para os pobres, com a ideia de um rendimento pago uma só vez a todos. Esta ideia foi defendida por vários pensadores ilustres, destacando-se, entre eles, o utopista francês Charles Fourier no seu livro “*La Fausse Industrie*” (Fourier, 1836), o pensador político e filósofo inglês do século XIX, John Stuart Mill no seu livro de 1848 “*Principles of Political Economy*” (Mill, 2006), e o belga Joseph Charlier que defende a ideia no seu livro “*Solution du problème social ou constitution humaine*” (Charlier, 1848).

Já no século XX, existiram três períodos onde o RBI foi defendido:

- Primeiro foi durante o período entre as duas grandes guerras mundiais, sobretudo na Grã-Bretanha, sendo o filósofo e matemático Bertrand Russell o primeiro a fazê-lo no seu livro “*Roads to Freedom*” publicado em 1918, (Russell, 2004), seguido pelo economista George D.H. Cole em vários dos seus livros (Pound, Davis, & McWhirter, 2015), e pelo economista James Meade

4 <https://www.ft.com/content/d04a89c2-f6c8-11e6-9516-2d969e0d3b65>

galardoado com o Nobel da Economia, no seu livro “*Outline of an Economic Policy for a Labor Government*” publicado em 1935, (Blankenagel, 2012).

- No período dos anos 60-70, o debate teve lugar sobretudo nos EUA, onde surgiram dois dos seus mais famosos defensores e ambos vencedores do Nobel da Economia, Milton Friedman, e James Tobin, (Friedman, 2009; Tobin, 1980). Outras figuras de destaque mostraram a sua posição favorável, como Martin Luther King e o Presidente Americano Richard Nixon (Marcelo, Merrill, Bizarro, & Pinto, 2019).
- A partir dos anos 80, o RBI foi sobretudo defendido na Europa continental, sobretudo através da criação, em 1986, do BIEN (*Basic Income European Network*) com sede na Universidade Católica de Louvain, sendo o filósofo belga Phillipe Van Parijs, director da *Hoover Chair*, um dos seus mais ativos fundadores. A partir de 2004, o BIEN passou a significar *Basic Income Earth Network*.

Na atualidade o debate tem avanços e recuos, com defensores e oponentes a dirimirem os seus argumentos. Espera-se que o debate saia fora do circuito académico e seja partilhado com os cidadãos para que estes possam refletir, discutir e sedimentar as suas ideias, porque o futuro é já ali.

2.3 Rendimento Básico Universal (RBU) em Portugal

Em Portugal, a existência de um movimento organizado em torno da defesa de um RBI é muito recente. Até hoje, a experiência que existe em Portugal mais próxima dum RBI é o pagamento de um «rendimento mínimo garantido», criado durante o Governo socialista de António Guterres (1999 a 2002). Atualmente chama-se Rendimento Social de Inserção (RSI) e consiste no pagamento de um rendimento mínimo a todos os indivíduos que não se integrem no circuito do trabalho e da subsistência social. Também existiu durante o governo socialista de José Sócrates (2005 a 2009) a intenção de implementar uma medida de incentivo à natalidade, a «Conta Poupança Futuro», atribuindo um cheque-bebé de 200 euros por cada criança nascida. No entanto, esta medida não chegou a ser implementada, apesar de ter sido aprovada no Conselho de Ministros, contrariamente às medidas similares implementadas em Espanha⁵.

A bibliografia produzida em Portugal é quase inexistente, mas existe já alguma atividade e ideias sobre o tema, plasmadas sobretudo no *website*: www.rendimentobasico.pt.

Martim Figueiredo (2013) no seu livro “Será que os surfistas devem ser subsidiados?” apresenta algumas reflexões (Figueiredo, 2013). Roberto Merrill, apresentou um artigo intitulado «O Rendimento Básico Incondicional como um novo

5 Disponível em: www.rendimentobasico.pt. Consultado em: 30/09/2019

direito humano? Da exploração à pré-distribuição», publicado no site Esquerda.net, no qual desenvolve uma defesa normativa do RBI⁶.

No ano 2017 realizou-se em Portugal o 17º Congresso BIEN, como forma de incentivar o debate sobre o tema RBI, contando com a participação de vários oradores, investigadores e académicos e apresentação de artigos⁷. Dois anos antes da realização do congresso, várias figuras publicas dirimiam os seus argumentos na comunicação social. Francisco Louçã, político com ideologia de esquerda e professor Universitário, criticava o RBI referindo que “é estranhamente injusto, porque paga o mesmo ao pobre e ao rico, e é mal fundamentado, porque não propõe qualquer forma consistente de pagar a conta”⁸; esta posição foi imediatamente criticada por vários defensores do RBI como Roberto Merril, porta-voz da campanha pelo RBI, que o acusou de ser “um gajo de direita”, também por André Barata, dirigente do Partido Livre, que o comparou a um escravagista dos tempos modernos, e José Neves, defensor do RBI, que teceu críticas por este recusar liminarmente a ideia sem a querer discutir. Louçã sustenta as suas inquietações referindo “(...) se é um compromisso que deve passar a caber ao Estado e a ser pago por todos, então o mínimo neste debate é avaliarmos a exequibilidade, os custos, os efeitos e os modos de proceder”⁹.

Entretanto na iniciativa para a petição europeia¹⁰ sobre a possível implementação do RBI no espaço da união europeia, uma das respostas do RBI seria simplificar os sistemas de segurança social, concentrando todos os apoios sociais, nomeadamente, subsídio de desemprego, subsídio de reinserção social, abono de família, etc., num único apoio social.

Para o sociólogo Adriano Campos e o dirigente partidário Ricardo Moreira, desistir da exigência do pleno emprego é anunciar a morte do direito ao trabalho¹¹; acusam ainda que “(...) os proponentes do RBI recusam o carácter utópico da proposta, afirmando a sua plena aplicação como uma possibilidade real e efetiva, mas ao fazê-lo enredam-se numa narrativa que nega a mais imediata das possibilidades: a criação de emprego”¹². Recorrendo ao filósofo Austro-Francês André Gorz, Adriano Campos e Ricardo Moreira referem que “é importante perceber até que ponto a

6 Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/rendimento-basico-incondicional-2/33969>. Consultado em: 29/8/2019

7 Disponível em: <http://rendimentobasico.pt/17o-congresso-bien/> Consultado em 1/11/2019

8 Disponível em: <https://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2015/03/02/rendimento-basico-incondicional-como-quanto-e-para-quem/> Consultado em: 10/10/2019

9 Disponível em: <https://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2015/03/02/rendimento-basico-incondicional-como-quanto-e-para-quem/> Consultado em: 25/10/2019

10 Disponível em: <https://www.grundeinkommen.de/content/uploads/2011/10/11-10-09-mindesteinkommen-grundeinkommen-europa-en.pdf> Consultado em: 11/10/2019

11 Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/rendimento-basico-incondicional-1/33951>. Consultado em: 11/11/2019

12 Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/rendimento-basico-incondicional-1/33951#sdfootnote3sym>. Consultado em: 10/10/2019

noção de trabalho abstrato – pilar da teoria do valor-trabalho – terá de se atualizar de forma a providenciar uma análise mais acurada das novas formas de exploração laboral, num tempo em que o custo social do trabalho se afasta, cada vez mais, da medida mercantil de seu custo imediato.

A hipótese do desaparecimento do trabalho não se confunde, portanto, com a busca de uma melhor análise da sua crise sob a forma mercantil e capitalista dos nossos tempos”¹³.

Já em 2019, Gonçalo Marcelo, Roberto Merrill e Sara Bizarro, apresentaram o livro “Rendimento Básico Incondicional: uma defesa da liberdade” para, nas suas palavras, dar a conhecer, de forma pormenorizada, mas acessível ao público em geral, uma ideia antiga, mas que tem tido um interesse renovado nos últimos anos (Marcelo et al., 2019) de forma pormenorizada mas acessível ao público em geral, uma ideia antiga, mas que tem tido um interesse renovado nos últimos anos: a proposta da atribuição de um rendimento básico incondicional para todos. Esta ideia, muitas vezes descartada e desqualificada por alegadamente pertencer ao mero domínio da utopia, entendida em sentido pejorativo como algo irrealizável, tem sido alvo do interesse de muitas pessoas (académicos, políticos, empresários, ativistas e, obviamente, todos os cidadãos preocupados com o bem comum.

Pelo breve enquadramento efetuado, pode inferir-se que para além de serem recentes e reduzidas as reflexões e debates sobre o RBI em Portugal, as próprias dúvidas sobre quem já pensou, refletiu e discutiu o tema ainda são muitas. Foi nesse contexto que se entendeu importante investigar o tema sobre a perceção do cidadão comum Português, isto é, se por um lado já ouviu falar do RBI e, por outro lado, qual o seu posicionamento relativamente a várias questões sobre o trabalho atual e futuro, e sobre a implementação do RBI.

2.4 Experiências e trabalhos sobre o RBI no Mundo

Depois de algumas experiências restritas e inconclusivas - em 2012 na Índia, com duração de um ano e meio, unicamente para algumas aldeias do Estado de Madhya Pradesh em que foram atribuídas cerca de 200 rúpias por mês por adulto (2,74 euros) e 100 rúpias para crianças, e na Namíbia entre 2008 e 2012 atribuindo cerca de 10 euros por mês a cerca de 1200 habitantes - surge no ano de 2013 na Suíça, um grupo de manifestantes e apologistas do RBI, que com a justificação que o nível de desemprego iria aumentar com a substituição do Homem pela robótica, devido à progressão e aceleração do desenvolvimento tecnológico, reuniu 126 mil assinaturas para, entregar ao Parlamento para que este mudasse a constituição e, implementasse o RBI. Em 2016, ocorreu um referendo para propor a implementação

¹³ Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/rendimento-basico-incondicional-1/33951#sdfootnote6sym>. Consultado em: 11/10/2019

dum RBI de 2,5 mil francos suíços por adulto e 625 francos por cada menor de 18 anos. A medida foi rejeitada por ampla margem; 76,9% dos eleitores opuseram-se à ideia. Albert Jörimann, no seu artigo “*Financing Basic Income in Switzerland, and an Overview of the 2016 Referendum Debates*” apresenta alguns estudos para determinar o custo estático real da introdução do RBI na Suíça, analisa os recursos de financiamento disponíveis, e avalia os benefícios da segurança social, apontando várias questões e preocupações com a sua sustentabilidade (Jörimann, 2017).

A Finlândia foi o primeiro país da Europa a testar a atribuição dum rendimento básico universal no ano de 2017, atribuindo 560€ a dois mil desempregados, com idades entre os 25 e 58 anos, todos os meses, sem obrigações ou contrapartidas por parte destes. Após 2 anos de implementação o Governo deu por terminada a experiência. Olli Kangas, que acompanhou o projeto, referiu que, “dois anos é um período demasiado curto para poder extrair conclusões definitivas de uma experiência tão grande. Devíamos ter tido mais tempo e mais dinheiro para garantir resultados fiáveis”¹⁴. As conclusões foram decepcionantes para quem acreditava que o RBI seria uma boa estratégia no que diz respeito ao aumento do emprego. De acordo com os resultados preliminares do estudo (Fig.1), as pessoas que receberam RBI tiveram mais meio-dia empregados durante um ano inteiro, face ao que aconteceu num grupo de desempregados idêntico (grupo de controlo) que não recebeu este benefício. Os que estavam no teste-piloto estiveram empregados durante 49,6 dias em 2017. Já os do grupo de controlo trabalharam durante 49,3 dias. “Podemos dizer que durante o primeiro ano da experiência, os que receberam o RBI não estavam melhores nem piores do que os do grupo de controlo”, disse Ohto Kanninen, um dos responsáveis do teste-piloto¹⁵. Caso conseguissem emprego, os beneficiários do RBI continuariam a receber o benefício; por outro lado, não tinham qualquer penalização caso não procurassem emprego de forma ativa, ou recusassem ofertas que surgissem.

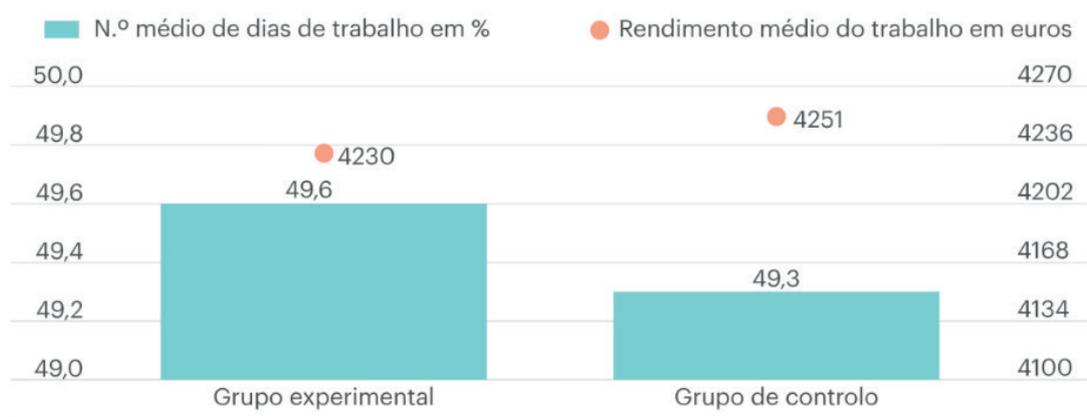


Figura 1-Efeitos do RBI no emprego (Experiência Finlândia 2017)

14 Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2018-04-23-Finlandia-acaba-com-a-experiencia-de-rendimento-basico-universal>. Consultado em: 30/9/2019

15 Disponível em: <https://www.sabado.pt/ultima-hora/detalhe/rendimento-basico-incondicional-nao-ajudou-a-criar-emprego-na-finlandia>. Consultado em: 30/9/2019

Se no emprego o impacto foi negligenciável, o RBI acabou por melhorar o bem-estar das pessoas que foram incluídas no teste (Fig.2). “Os beneficiários do RBI no teste-piloto reportaram melhores níveis de bem-estar em todos os parâmetros, face ao reportado no grupo de comparação”, refere outro responsável deste teste, Olli Kangas¹⁶.

Em %

		Grupo experimental	Grupo de controlo
Percepção do inquirido face ao seu estado de saúde	Muito boa	15,0	10,0
	Boa	41,0	36,0
	Normal	30,0	36,0
	Má	10,0	13,0
	Muito má	4,0	4,0
	Não Sabe/Não responde	0,3	0,6
Nível percebido de stress do inquirido	Nenhum stress	22,0	20,0
	Nível pequeno de stress	33,0	26,0
	Nível moderado de stress	29,0	29,0
	Nível elevado de stress	12,0	16,0
	Nível muito elevado de stress	5,0	9,0
	Não sabe/Não responde	0,0	0,3

Figura 2-Efeitos do RBI no Bem-Estar (Experiência Finlândia 2017)

As pessoas incluídas no teste mostraram “menos sintomas de stress, menos dificuldades de concentração e menos problemas de saúde”, disse Minna Ylikanno, uma investigadora que também envolvida nesta experiência. Os beneficiários “também se apresentaram mais confiantes no futuro”, acrescentou¹⁷.

A Finlândia é vista como um país-modelo nas políticas de apoios sociais, sobretudo no que diz respeito à educação e ao incentivo à natalidade; o país do norte da Europa, um dos mais envelhecidos da região, tem registado um crescimento económico sólido e conseguiu baixar a taxa de desemprego nos últimos anos. A taxa desceu para 6,6% em dezembro de 2018, o que corresponde ao nível mais baixo em 10 anos.

Paralelamente às várias experiências que vão surgindo, vários investigadores têm acompanhado e apoiado reflexões a nível mundial:

Na Austrália, Altman, (2016) e Altman & Markham, (2019) estudaram a aplicação de um Rendimento básico para Australianos indígenas numa abordagem de subsistência em tempos neoliberais e as razões do fracasso das metas do Governo em reduzir pela metade a diferença nos resultados de emprego entre indígenas e outros australianos até 2018. No ano 2016, Greg Marston, coloca a questão se o

16 <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/seguranca-social/detalhe/rendimento-basico-incondicional-nao-ajudou-a-criar-emprego-na-finlandia>

17 <https://www.sabado.pt/ultima-hora/detalhe/rendimento-basico-incondicional-nao-ajudou-a-criar-emprego-na-finlandia>

RBI pode desempenhar um papel importante no futuro e responde no seu artigo “*Greening the Australian Welfare State: Can Basic Income Play a Role? In Basic Income in Australia and New Zealand*” (Marston, 2016). Gary Flomenhoft (2017), no seu artigo “*Total Economic Rents of Australia as a Source for Basic Income*” apresenta uma abordagem sobre o RBI estabelecendo uma ligação com a inteligência artificial (IA), defendendo a urgência em resolver a questão de como financiar o RBI (Flomenhoft, 2017). Numa abordagem muito recente, Tin Hollo, defende que a implementação do RBI na Austrália requer uma apreciação do contexto político e de uma estratégia política para mudar o discurso e construir poder, por isso no seu artigo “*Finding a Political Strategy for a Basic Income in Australia*”, descreve o contexto político existente na Austrália, analisando as posições dos principais partidos políticos e organizações da sociedade civil, propondo abordagens para criar apoio ao Rendimento Básico Incondicional (Hollo, 2019).

Na América do Sul, Alzúa, Cruces, & Ripani, (2013) analisaram o efeito de 3 programas de bem-estar e incentivos ao trabalho e à oferta de mão-de-obra adulta em países em desenvolvimento em áreas rurais: Programa Nacional de Educação do México, Saúde e Alimentação (PROGRESA), Rede de Proteção Social da Nicarágua e Programa de Assinatura Familiar de Honduras e concluíram que os efeitos que os programas tiveram sobre a oferta de mão-de-obra dos adultos participantes foram principalmente negativos, mas ainda assim são pequenos e não são estatisticamente significativos.

Na Holanda, em 2019, Loek Groot, Ruud Muffels e Timo Verlaat, percebendo que o foco no apoio ao estado de bem-estar na Holanda foi deslocado das políticas de combate à pobreza para estratégias de investimento social, abordam o RBI e as suas perspetivas psicológicas motivacionais e económicas comportamentais no seu artigo “*Welfare States’ Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee*” (Groot, Muffels, & Verlaat, 2019).

Na Irlanda, na sequência da grave crise financeira que abalou o País no início da década de 2010, as preocupações com o emprego futuro passaram a ser uma das preocupações e dessa forma percebe-se o surgimento de alguns estudos e propostas sobre a implementação do RBI; Randall Wray, estuda e apresenta algumas propostas no seu artigo “*The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland*” (Wray, 2013).

No Alasca, desde a década de 80 do século passado, instituiu-se o pagamento anual de um dividendo do Fundo Permanente a todos os residentes, mas os seus impactos no cenário económico, social e político nunca foram estudados; Scott Goldsmith, no seu artigo “*The Economic and Social Impacts of the Permanent Fund Dividend on Alaska*” apresenta apenas uma reflexão sistematizada e baseada em várias observações, interpretações e de várias pesquisas (Goldsmith, 2012).

Na China, o tema RBI é relativamente novo, mas pode tornar-se relevante, especialmente numa abordagem pós 2020, quando, apesar da projetada erradicação da pobreza extrema à escala nacional, outras formas de desafios sociais podem surgir ou se tornar mais proeminentes. Isso pode trazer à tona questões sobre políticas de bem-estar atuais e possíveis barreiras para manter um apoio efetivo aos necessitados. Nesse contexto, a China iniciou um projeto de pesquisa de discussão sobre o RBI. Segundo os promotores, o objetivo é começar a explorar o potencial do RBI como uma ferramenta política alternativa para fornecer proteção social, com base nas discussões teóricas sobre os prós e contras do RBI, bem como uma visão geral das suas práticas atuais ou esperadas (Zhen, Guerriero, Lopez, & Haverman, 2020).

Por fim, entende-se ainda interessante referir a visão do RBI e dos seus impactos futuros na lógica da igualdade de género, partilhada por Eva Cox, no seu artigo “*Feminist Perspectives on Basic Income*” onde demonstra preocupações relativamente à integração da mulher no trabalho futuro (Cox, 2019).

Após esta viagem teórica sobre vários trabalhos e experiências que vão surgindo no panorama internacional, no próximo capítulo iremos apresentar, analisar e discutir os resultados do inquérito efetuado a um grupo de residentes em Portugal no início do ano 2019, sobre as temáticas “o Futuro do trabalho”, “o Trabalho do futuro” e o “RBI”.

3 | METODOLOGIA

Com o objetivo de investigar a perceção dos Portugueses sobre “o futuro do trabalho” vs “o trabalho do futuro” e a sua relação com o RBI, foi realizado um estudo, a partir das respostas de um inquérito *online* construído na plataforma *Google Drive*. Participaram no inquérito 273 indivíduos. Todas as respostas foram consideradas válidas.

Após a caracterização dos participantes (sexo, idade, estado civil, local de trabalho e profissão), foram colocadas 21 questões fechadas para avaliação quantitativa e 4 questões abertas para análise qualitativa. As respostas às questões fechadas foram analisadas com recurso a tabelas dinâmicas do software Excel e também com recurso ao software de análise estatística SPSS; as questões abertas foram analisadas através do uso da técnica de análise de conteúdo (Amado, Costa, & Crusoé, 2017) com recurso aos software de investigação qualitativa webQDA de acordo com os parâmetros definidos por (Costa, 2016; Costa & Amado, 2018; Costa, de Souza, Moreira, & de Souza, 2018; Costa, Linhares, & de Souza, 2014; Costa, Moreira, & Souza, 2019).

Neste estudo somente analisaremos as respostas às questões relacionadas

com a perceção dos inquiridos sobre o seu trabalho atual, a sua visão sobre o trabalho do futuro, o seu conhecimento sobre o RBI bem como o seu posicionamento quanto á sua implementação em Portugal. Em estudos futuros, analisaremos outras variáveis, como seja a relação do trabalho com a felicidade bem como as opiniões sobre o que cada um faria no caso de ser implementado em Portugal o RBI.

4 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Caraterização da amostra

Relativamente à caraterização dos inquiridos, existe uma grande dispersão de idades conforme se pode ver pela figura 3:

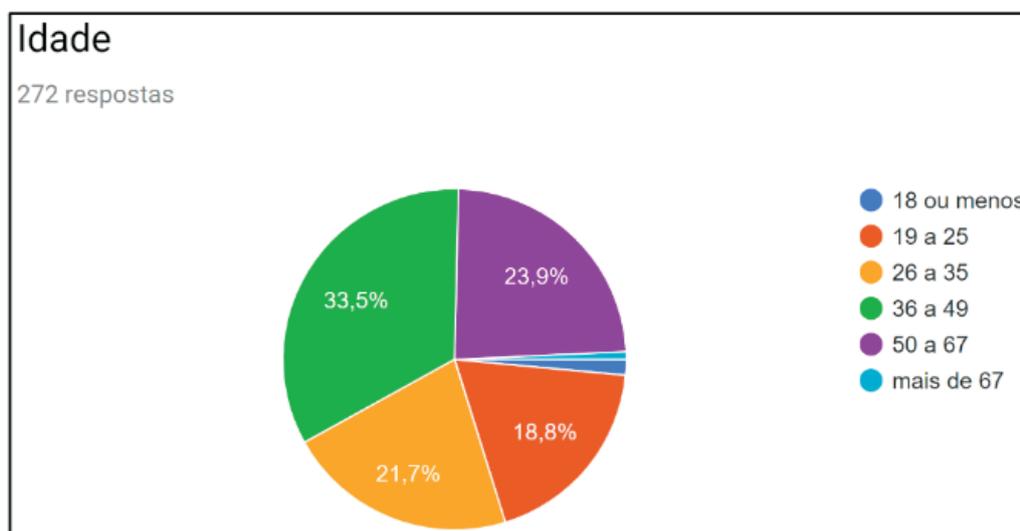


Figura 3-Idade dos inquiridos

Relativamente ao sexo dos inquiridos, conforme se percebe na figura 4, dois terços dos inquiridos são do sexo feminino, o que num inquérito completamente aberto distribuído nas redes sociais, é relevante e poderá representar uma maior disponibilidade das mulheres relativamente aos homens para participar em estudos.

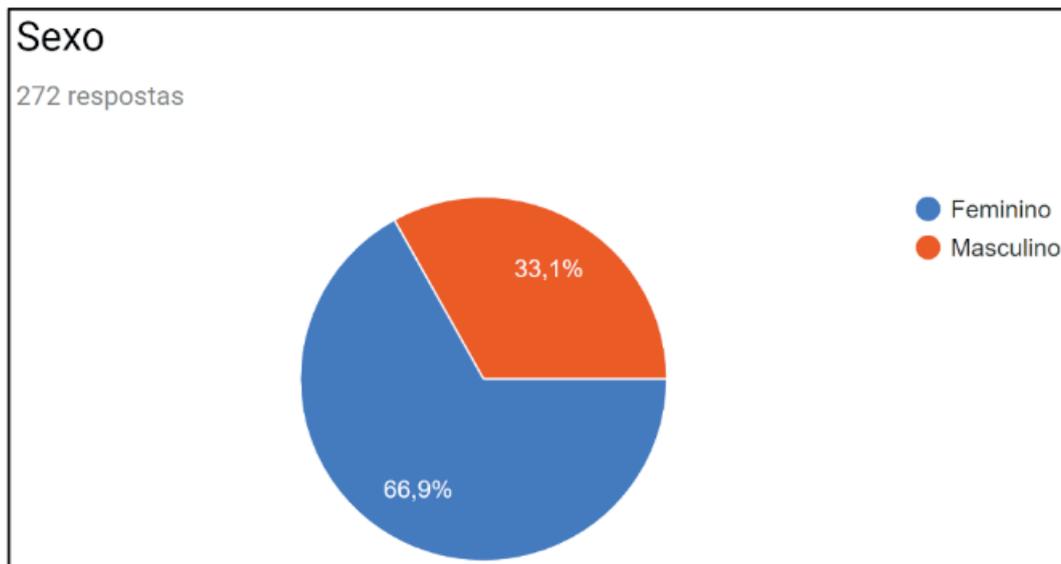


Figura 4 - Sexo dos inquiridos

Relativamente ao estado civil, como demonstra a figura 5, mais de 50% dos inquiridos são casados ou em união de facto, 38,6% são solteiros e 10% de divorciados.

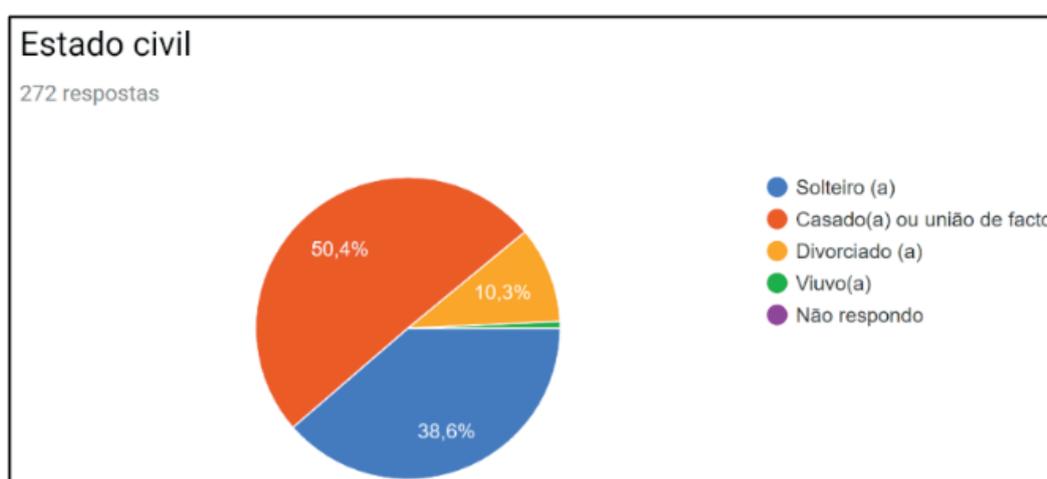


Figura 5 - Estado civil dos inquiridos

Relativamente à sua situação profissional, 71% trabalham por conta de outrem e 18% por conta própria. Cerca de 10,7% dos inquiridos não trabalha (figura 6)

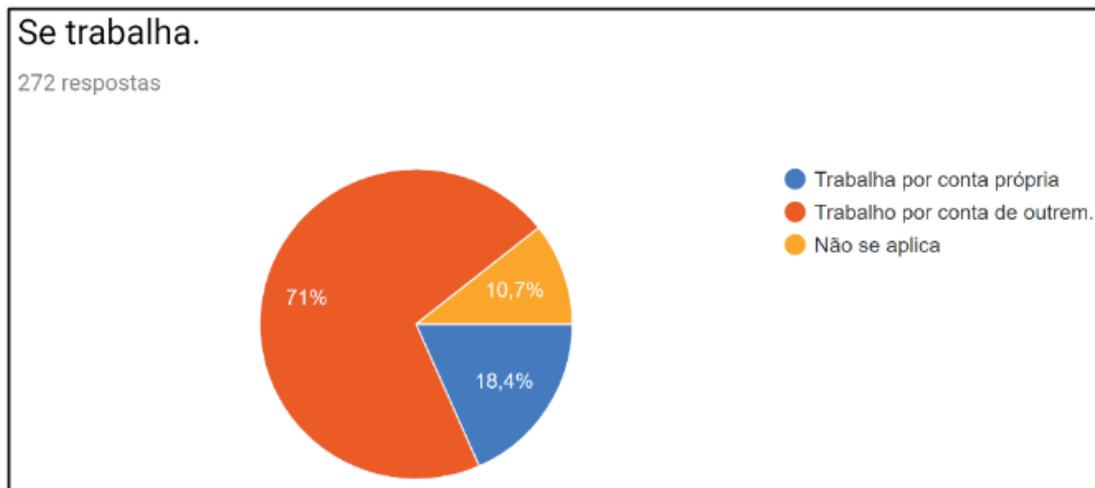


Figura 6 - Situação profissional dos inquiridos

4.2 Análise e discussão dos resultados

4.2.1 Conhecimento sobre o RBI

Na resposta à questão “Já ouviu ou leu algo sobre o RBI”, os resultados indicam que mais de 70% dos inquiridos desconhecem o tema conforme se pode observar pela figura 7.

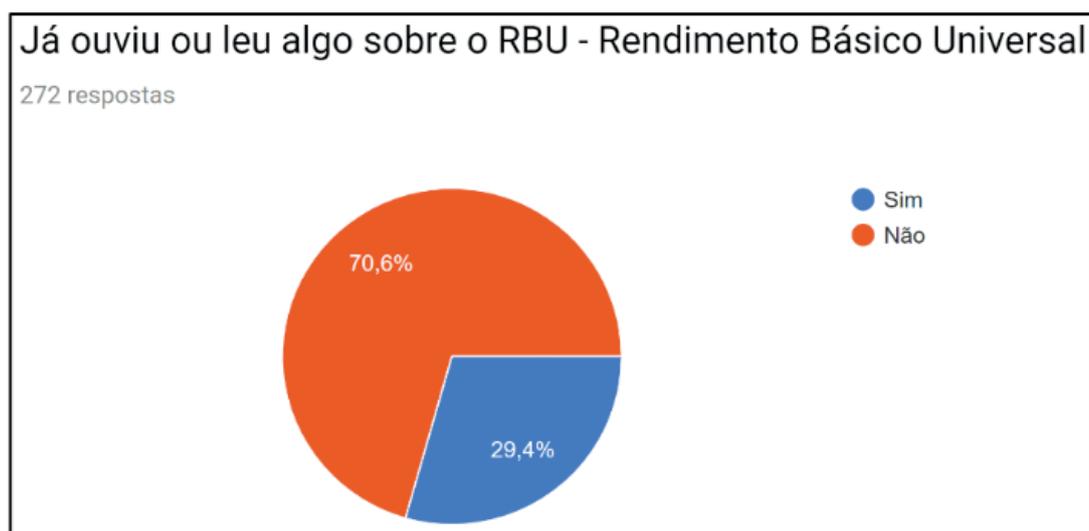


Figura 7 - Conhecimento sobre o Tema RBI

Perante os resultados, tentou-se aprofundar a análise no sentido de perceber se existiam diferenças no conhecimento do tema em pessoas com diferentes situações profissionais. Na figura 8 demonstra-se que existem diferenças significativas entre quem trabalha por conta própria, onde cerca de 50% dos inquiridos já leu ou ouviu falar sobre o RBI e os inquiridos que trabalham por conta de outrem, em que pouco mais de 20% tem algum conhecimento sobre o tema.

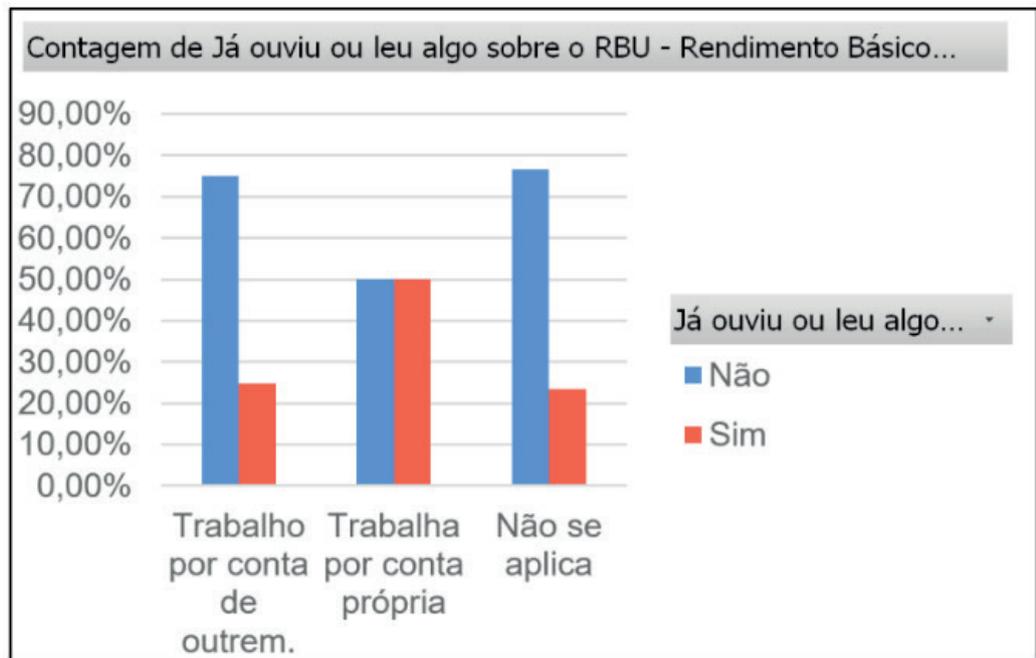


Figura 8 - Conhecimento sobre o RBI por situação profissional

Ao 'triangular' o conhecimento sobre o RBI com a idade dos inquiridos, os dados demonstram (figura 9), que o conhecimento sobre o tema aumenta com a idade, sendo que a partir dos 50 anos, cerca de metade dos inquiridos já ouviu ou leu algo sobre o tema RBI.

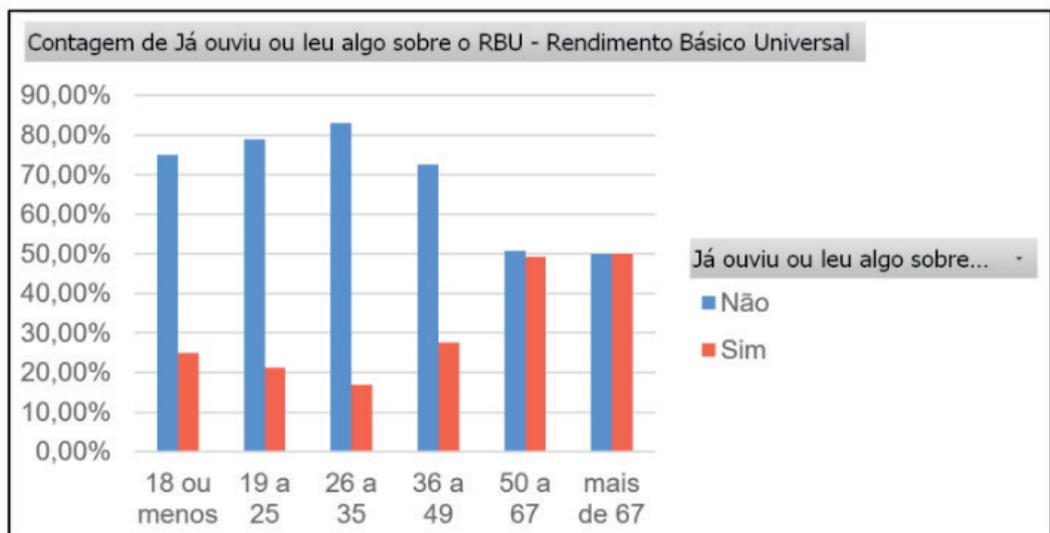


Figura 9 - Conhecimento do tema RBI versus idade

Por fim, relativamente ao conhecimento sobre o tema, os dados demonstram (figura 10) que 35% dos inquiridos do sexo masculino têm conhecimento do tema, enquanto somente 26% dos inquiridos do sexo feminino referem ter esse conhecimento.

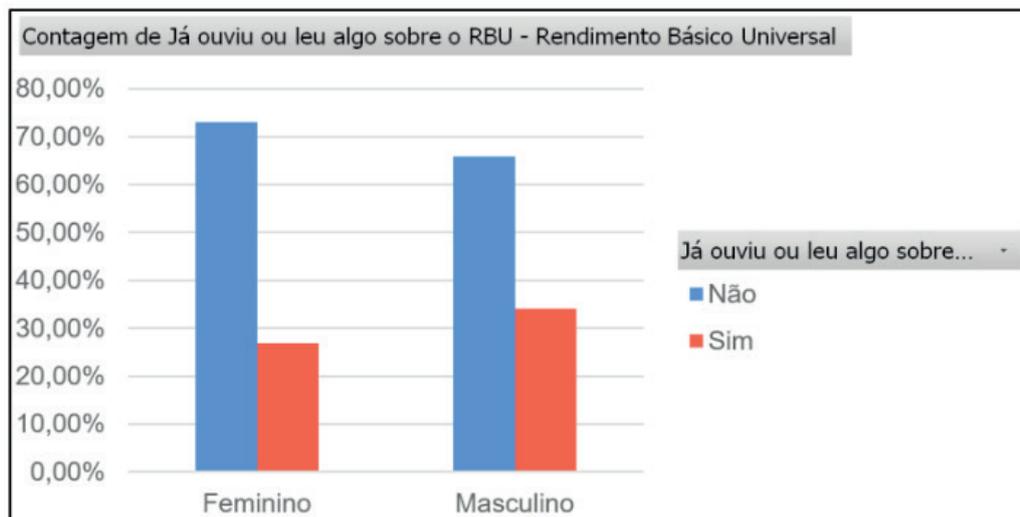


Figura 10 - Conhecimento do tema RBI versus sexo

Os resultados demonstram a convicção dos autores sobre o desconhecimento da generalidade da população sobre a temática RBI, pelo que se entende que é fundamental e urgente lançar o debate na opinião pública Portuguesa, de forma que mesmo antes da formação de opiniões empíricas por parte da população, o conhecimento e discussão sobre o tema seja feito com cuidado e objetividade, assente em estudos e resultados de experiências anteriores, de forma a fundamentar as mesmas em resultados científicos produzidos por vários investigadores nacionais e internacionais.

4.2.2 Satisfação com o trabalho?

Relativamente à questão do trabalho, e o posicionamento dos inquiridos sobre se gostam do trabalho que exercem ou escolheriam outro trabalho, se pudessem, depende-se pela figura 11 que 43% dos inquiridos embora gostem do seu trabalho, se pudessem, trocariam. De realçar que 8% dos inquiridos referem mesmo que só trabalham por obrigação.

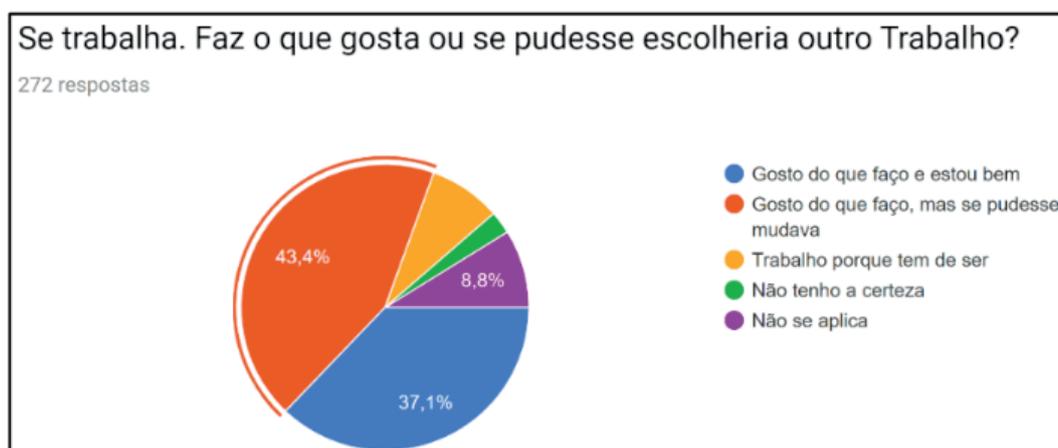


Figura 11 - Satisfação com o trabalho?

Ao aprofundar a análise pode perceber-se que, enquanto pouco mais de 20% dos trabalhadores por conta própria referem que mudariam de trabalho se pudessem, esse número ultrapassa os 50% nos trabalhadores por conta de outrem (figura 12). É relevante o facto de mais de 10% dos trabalhadores por conta de outrem referirem que somente trabalham por necessidade.



Figura 12 - Satisfação com o trabalho versus situação profissional

Relativamente à satisfação com o trabalho em função da idade dos inquiridos, os dados demonstram (figura 13) várias particularidades curiosas: a) existe insatisfação com o trabalho que exercem nos jovens até 25 anos; acresce que somente 20% dos inquiridos refere que não mudaria de trabalho se pudesse, sendo que cerca de 20% refere que só trabalha porque ‘tem de ser’. b) Na faixa de idades entre os 26 e os 35 anos quase 60% dos inquiridos mudaria de trabalho se pudesse. c) A partir dos 36 anos, essa percentagem reduz para cerca de 40%.

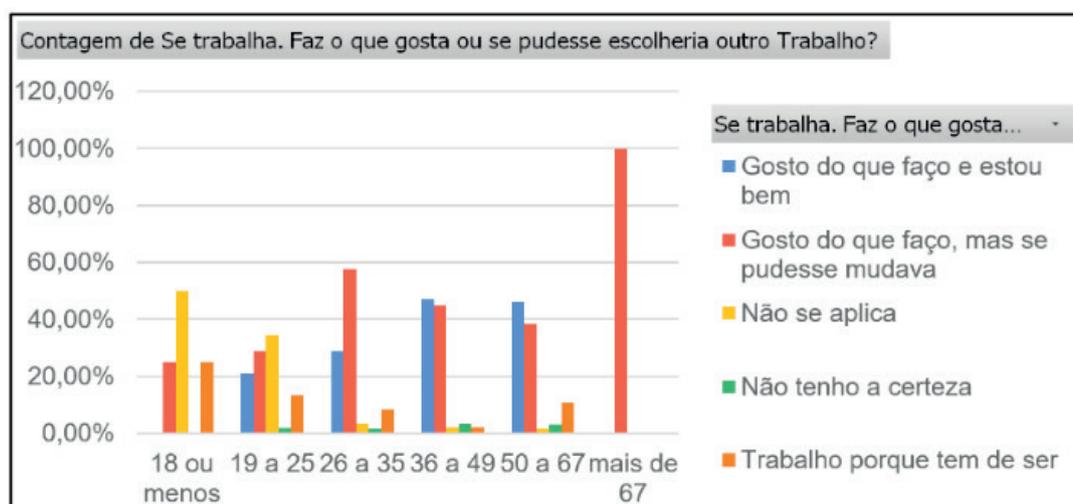


Figura 13 - Satisfação com o trabalho versus idade

A mesma análise filtrada pelo sexo dos inquiridos, permite perceber que,

enquanto nos homens existe equilíbrio entre os que mudariam de trabalho se pudessem e os que não mudariam (40%), no sexo feminino quase 45% mudaria de trabalho se pudesse. Releva-se o facto de quase 10% dos inquiridos do sexo feminino referirem que trabalham porque ‘tem de ser’ (figura 14).

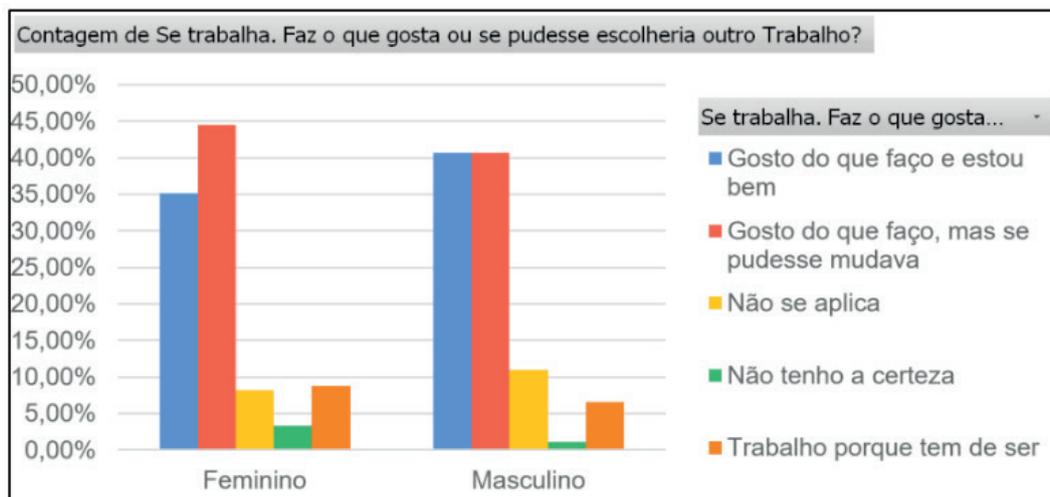


Figura 14 - Mudança de trabalho versus o sexo

Em suma, percebe-se pelas opiniões dos inquiridos, que parte substancial da população Portuguesa não está satisfeita com o seu trabalho, sendo de relevar que quase 10% dos inquiridos refere mesmo que só trabalha por obrigação ou necessidade.

4.2.3 A percepção relativamente ao trabalho do futuro

Relativamente à perspetiva sobre o trabalho do futuro, como se pode perceber pela figura 15, somente 9,2% dos inquiridos acredita que o seu trabalho será substituído por máquinas.

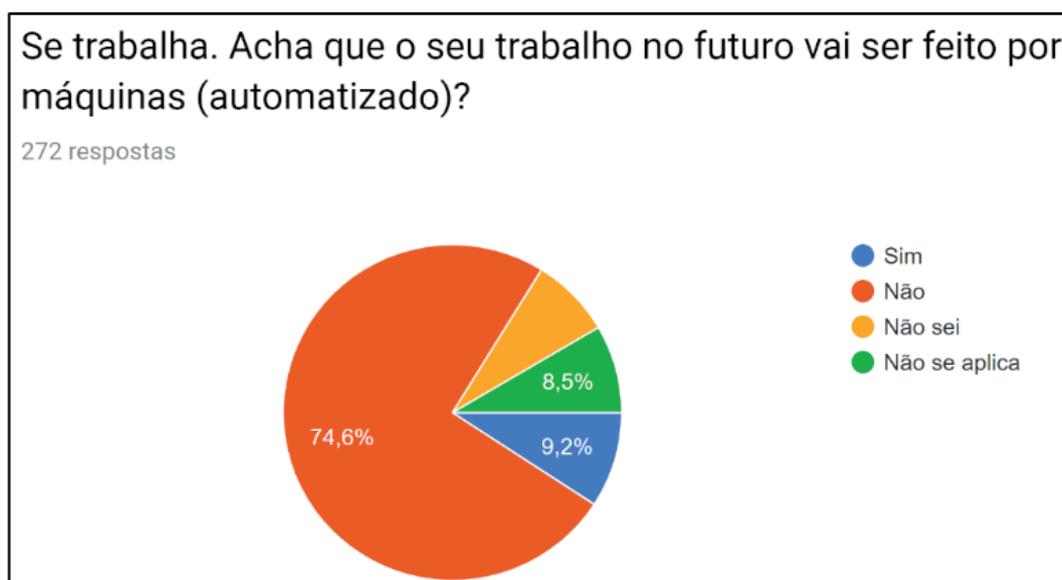


Figura 15 - Perspetivas sobre a automatização do seu trabalho

Relativamente à questão “deixaria de trabalhar se tivesse um rendimento garantido de 500 euros por mês” a generalidade dos inquiridos refere que não deixaria de trabalhar, enquanto somente 4% dos inquiridos refere que deixariam de trabalhar (figura 16).



Figura 16 - Influência do eventual RBI no trabalho

No que se refere à percepção sobre o futuro do trabalho de cada um, bem como o tipo de trabalho disponível no futuro, os resultados indicam que a generalidade dos inquiridos ainda estão convictos de que os seus postos de trabalho não serão substituídos por máquinas. Seria interessante perceber qual o setor empresarial dos inquiridos (primário, secundário ou terciários), de forma a aprimorar as conclusões (confrontando com os estudos existentes relativamente à evolução esperada do trabalho e a sua gradual substituição por máquinas e pela própria Inteligência Artificial).

4.2.4 Posição relativamente ao aumento do salário mínimo nacional

Relativamente à questão se concordaria com o aumento da salário mínimo nacional para 1.000 euros/mês, mais de 70% dos inquiridos está de acordo como se pode verificar na figura 17.

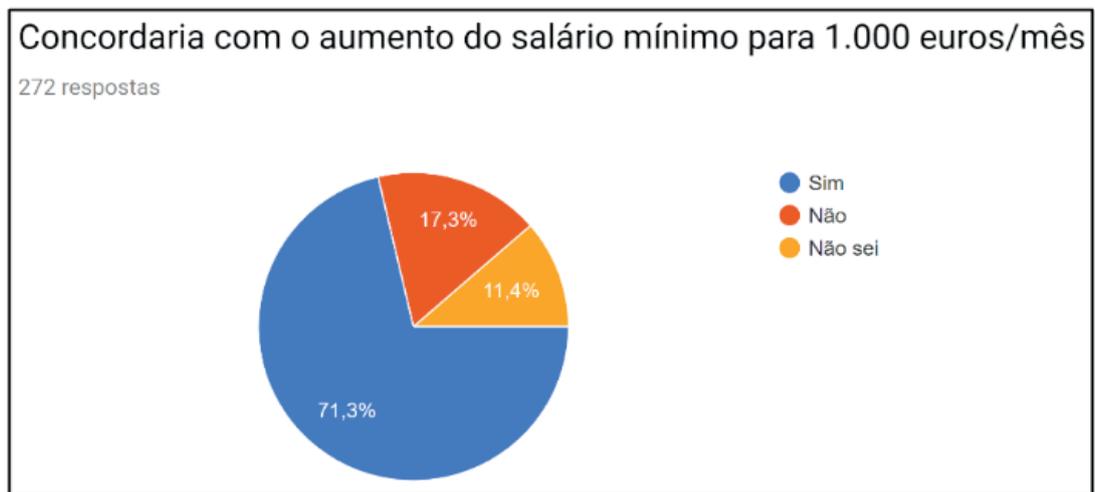


Figura 17 - Posição sobre o aumento do salário mínimo

Para se perceber melhor o contexto das respostas, aprofundou-se a análise, filtrando por situação profissional. Conforme se pode verificar pela figura 18, os resultados não diferem substancialmente entre os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria.

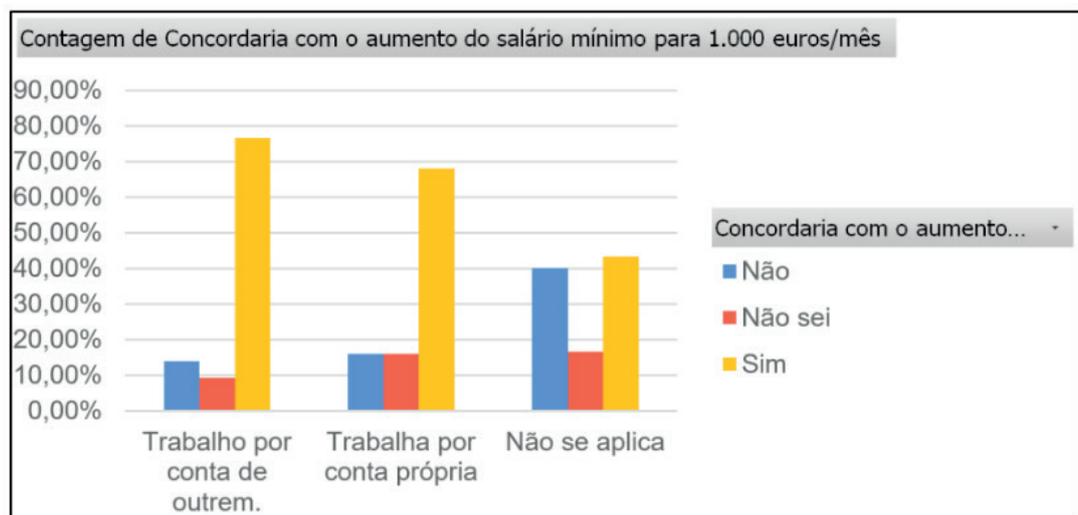


Figura 18 - Posição sobre o aumento do salário mínimo por situação profissional

Ainda que empiricamente as respostas possam não surpreender, se por exercício, forem comparadas com outros exemplos internacionais, fará sentido perceber e debater as razões dessas diferenças.

A Suíça por exemplo, referendou por vontade popular no ano de 2014 uma proposta da União Sindical Suíça (USS) que defendia que ninguém na Suíça podia ganhar menos do que 22 francos (19,98 euros) por hora, o que para um trabalhador a tempo inteiro (42 horas semanais) equivaleria a uma remuneração mensal de 4000 francos (3.632,00 euros). Os eleitores foram, no entanto, mais sensíveis aos argumentos do Governo e das confederações patronais, para quem a imposição

desta medida levaria ao aumento do desemprego e à perda de competitividade da economia Suíça. Alguns sectores, em particular a agricultura, alertaram mesmo que não existiam condições para pagar salários tão altos, pelo que se a medida fosse aprovada, corriam risco de extinção¹⁸. A imensa literatura disponível sobre a questão dos aumentos de rendimentos, com o conseqüente aumento do consumo e da inflação, e a sua correlação com cenários macroeconómicos imprevisíveis (Bagus & Howden, 2010; Berrios & Santos, 2013; Bessa, 2006; Europeu, 2009; García & Werner, 2010). Uma boa parte do que temos por pretensas explicações do processo inflacionário, ou, na respectiva terminologia, da inflação 1, decorre do facto de na sua elaboração se não partir da verificação da natureza pro-fundamente diferente do actual processo de subida dos preços, quando confrontado com as subidas de preços que lhe são historicamente anteriores. Na verdade, se analisarmos o período anterior a 1913, de plena vigência do padrão ouro (e das condições sociais que o instituíram e reproduziram como «regulador» do valor da moeda permitirá uma reflexão posterior sobre a cultura económica e conseqüente necessidade de formação económica da população Portuguesa.

4.2.5 Posicionamento relativamente à implementação do RBI

Por fim colocou-se uma questão relativa à atribuição do RBI a todos os cidadãos num montante de 500 euros mensais. Como se pode perceber pela figura 19, existe uma grande dispersão de posições, com 47% dos inquiridos a não concordarem, 34% a concordarem e 18% a não terem opinião sobre o assunto:



Figura 19 - Posição relativamente à implementação do RBI

Aprofundando a análise, para perceber se existem diferenças nas opiniões

18

<https://www.publico.pt/2014/05/18/mundo/noticia/suicos-rejeitam-o-salario-minimo-mais-alto-do-mundo-1636457>

relativamente à situação profissional, a figura 20 é elucidativa: os resultados não sofrem alterações significativas em função da situação profissional.

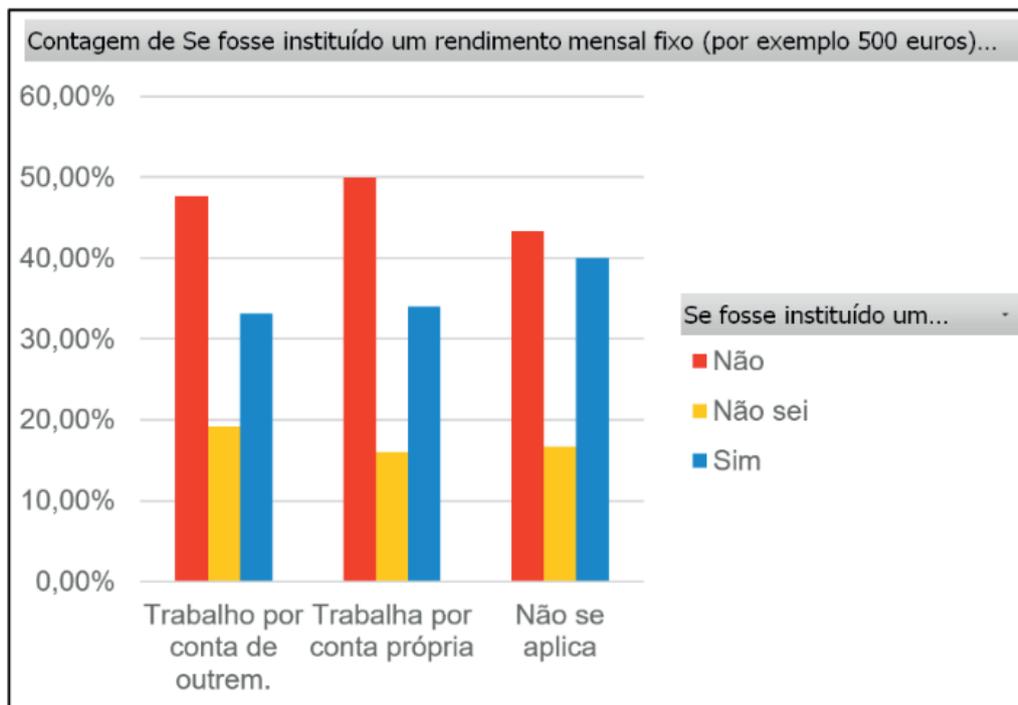


Figura 20 - Posicionamento relativamente ao RBI versus situação profissional

Ao 'cruzar' as respostas com a idade dos inquiridos para tentar compreender se existiria alguma alteração à medida que as pessoas ficam mais velhas, os resultados, conforme se pode verificar na figura 21, mostram que existe uma grande semelhança no posicionamento ao longo das faixas etárias, com exceção dos inquiridos na faixa etária até aos 18 anos e a partir dos 67 anos, sem expressão estatística.

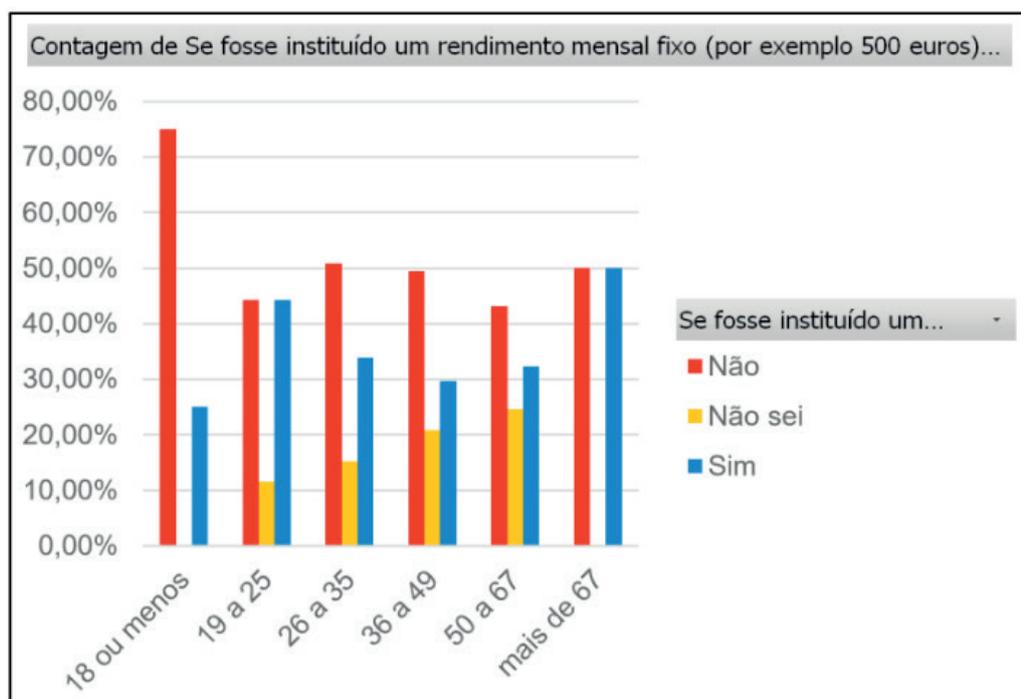


Figura 21 - Posicionamento relativamente ao RBI versus idade

No geral, pode inferir-se que a opinião dos inquiridos sobre a atribuição do RBI é demonstrativa do posicionamento e entendimento da população sobre a atribuição de um rendimento a pessoas que não prestam uma contrapartida à sociedade. Contudo e, tendo em consideração o desconhecimento demonstrado pelos inquiridos sobre o RBI e sobre os seus objetivos, reforça-se a convicção sobre a necessidade de iniciar o debate desta tema na sociedade Portuguesa.

5 | CONCLUSÃO

Os avanços tecnológicos, juntamente com as alterações demográficas, globalização e organização do trabalho, alteraram a estrutura e a natureza do trabalho. As evoluções tecnológicas, nomeadamente ao nível da transformação digital e robotização, abrem o espaço para o desenvolvimento de novos setores de trabalho, mas também trazem preocupações crescentes com futuras perdas de emprego.

A questão de como manter condições de vida equilibradas para todos está indissoluvelmente ligada a essas tendências globais, especialmente para aqueles cujos trabalhos vão ser mais afetados negativamente pelos avanços da tecnologia.

O RBI surge por isso como uma possível solução para esse problema crescente. A solução considera-se atrativa, pois poderia ajudar no apoio às áreas sociais, atuando também nas áreas-chave do desenvolvimento pessoal e podendo gerar sinergias positivas, como a livre escolha das atividades individuais, flexibilidade no emprego e promoção do espírito empreendedor, além de fornecer um suporte para os direitos básicos que cada cidadão deveria ter.

Contudo, o RBI tem implícitas outras problemáticas pois poderá ser visto como um incentivo negativo para o trabalho (em função dos parâmetros da atualidade) e implicará a alocação de recursos financeiros incalculáveis, nesta fase.

Ainda é cedo para avaliar o desempenho do RBI mesmo em termos Mundiais, uma vez que a maioria dos projetos, por um lado, não podem ser considerados universais e incondicionais e, por outro, alguns estão apenas nos estágios iniciais de implementação.

Os resultados do inquérito são evidentes e indicam que existe um grande desconhecimento da generalidade da população sobre a temática RBI, pelo que é fundamental e urgente lançar o debate na opinião pública Portuguesa, de forma que, mesmo antes da formação de opiniões empíricas por parte da população, o conhecimento e discussão sobre o tema seja feito duma forma cuidada e objetiva, assente em literatura e abordagens de investigadores internacionais, bem como em estudos e resultados de experiências anteriores.

De referir, como nota final, que este estudo exploratório deverá ser visto como

ponto de partida, e como incentivo para o aprofundamento da investigação sobre a temática em Portugal, e como alavanca para uma reflexão conducente à elaboração de políticas eficazes que possam permitir a preparação antecipada de uma transição inevitável face à transformação que a sociedade e, em particular, o trabalho vai enfrentar.

REFERÊNCIAS

- Ackerman, B. A., & Alstott, A. (1999). *The stakeholder society*. Yale University Press.
- Altman, J. (2016). Basic Income for Remote Indigenous Australians: Prospects for a Livelihoods Approach in Neoliberal Times. In *Basic Income in Australia and New Zealand* (pp. 179–205). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137535320_9
- Altman, J., & Markham, F. (2019). Basic Income and Cultural Participation for Remote-Living Indigenous Australians (pp. 87–109). https://doi.org/10.1007/978-3-030-14378-7_5
- Alzúa, M. L., Cruces, G., & Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26(4), 1255–1284. <https://doi.org/10.1007/s00148-012-0458-0>
- Amado, J., Costa, A. P., & Crusoé, N. (2017). A Técnica de Análise de Conteúdo. In *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*.
- Arendt, H. (2010). *A condição humana*. Forense Universitaria.
- Aydinonat, N. E. (2015). Dani Rodrik's Economics rules: the rights and wrongs of the dismal science. New York: W. W. Norton & Company, 2015, 272 pp. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 8(2), 94. <https://doi.org/10.23941/ejpe.v8i2.203>
- Bagus, P., & Howden, D. (2010). Munich Personal RePEc Archive Causes and Consequences of Inflation Causes and Consequences of Inflation 1. <https://doi.org/10.1111/basr.12043/abstract>
- Berrios, L. A., & Santos, J. A. (2013). Impactos da inflação no poder de compra do salário mínimo: um breve panorama. *Revista de Administração Do Unisal*, 74–91.
- Bessa, D. (2006). *Teorias explicativas da inflação: apreciação crítica* 1. O PROCESSO INFLACIONADO: REALIDADE DE LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA PRECISA*. *Análise Social* (Vol. XVI).
- Birnbaum, S. (2012). Equality of Status and Its Priority: A Rawlsian Case for Basic Income. In *Basic Income Reconsidered* (pp. 41–63). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137015426_2
- Blankenagel, W. (2012). *Geschichte des Grundeinkommens*. Books on Demand.
- Burns, E. M. (2011). A Revolução Industrial dos séculos XIX e XX – Consciência.org. Retrieved November 3, 2019, from <http://www.consciencia.org/a-revolucao-industrial-dos-seculos-xix-e-xx>
- Chandra, P., Chandra, & Pasma. (2010). Working Through the Work Disincentive. *Basic Income Studies*, 5(2), 1–20.
- Charlier, J. (1848). *Solution du problème social ou Constitution humaine, basée sur la loi naturelle et précédée de l'exposé des motifs - Google Play*. Bruxelles.

- Condorcet, J.-A.-N. de C. marquis de. (1795). *Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain. Ouvrage posthume de Condorcet*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Costa, A. P. (2016). Cloud Computing em Investigação Qualitativa: Investigação Colaborativa através do software webQDA. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 5(2), 153. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2016v5i2.p153-161>
- Costa, A. P., & Amado, J. (2018). *Content Analysis Supported by Software*. Aveiro: Ludomédia. Retrieved from https://www.ludomedia.pt/en/prod_details.php?id=172&catId=13&offset=0
- Costa, A. P., de Souza, F. N., Moreira, A., & de Souza, D. N. (2018). webQDA 2.0 Versus webQDA 3.0: A Comparative Study About Usability of Qualitative Data Analysis Software (pp. 229–240). https://doi.org/10.1007/978-3-319-58965-7_16
- Costa, A. P., Linhares, R., & de Souza, F. N. (2014). Possibilidades de Análise Qualitativa no webQDA e colaboração entre pesquisadores em educação em comunicação. In R. Linhares, S. de L. Ferreira, & F. T. Borges (Eds.), *Infoinclusão e as possibilidades de ensinar e aprender* (pp. 205–215). Universidade Tiradentes, Aracaju - Brasil: Editora da Universidade Federal da Bahia.
- Costa, A. P., Moreira, A., & Souza, F. N. (2019). webQDA - Qualitative Data Analysis. Aveiro - Portugal: Aveiro University and MicroIO. Retrieved from www.webqda.net
- Denniss, R., & Swann, T. (2016). Consumption Smoothing with Basic Income: The Role of Administrative Loans. In *Basic Income in Australia and New Zealand* (pp. 115–132). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137535320_6
- Dowding, K., Wispelaere, J. De, & White., S. (2003). *The Ethics of Stakeholding*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Europeu, B. C. (2009). *A estabilidade de preços é importante porquê?*
- Figueiredo, M. A. de. (2013). *Será que os surfistas devem ser subsidiados? e se no futuro os nossos impostos pagarem um rendimento garantido a todos, igual para pobres ou ricos, preguiçosos ou viciados no trabalho?* Alêtheia Editores.
- FitzRoy, F., & Jin, J. (2018). Basic income and a public job offer: complementary policies to reduce poverty and unemployment. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(2), 191–206. <https://doi.org/10.1332/175982718X15200701225179>
- Flomenhoft, G. (2017). Total Economic Rents of Australia as a Source for Basic Income. In *Financing Basic Income* (pp. 77–100). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54268-3_4
- Foner, E. (1995). *Thomas Paine : collected writings*. Library of America.
- Fourier, C. (1836). *La fausse industrie, morcelée, répugnante, mensongère, et l'antidote*.
- Frank, R. H. (2008). Context Is More Important Than Keynes Realized. In *Revisiting Keynes* (pp. 143–150). The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262162494.003.0011>
- Friedman, M. (2009). *Capitalism and Freedom: Fortieth Anniversary Edition: Fortieth Anniversary Edition (Google eBook)*. University of Chicago Press.
- García, J. A., & Werner, T. (2010). *Working PaPer Serie S - n 1162 InFLation riSkS and InFLation riSk PreMia*. Retrieved from <http://www.ecb.europa.eu>
- Goldsmith, S. (2012). The Economic and Social Impacts of the Permanent Fund Dividend on Alaska.

In *Alaska's Permanent Fund Dividend* (pp. 49–63). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137015020_4

Groot, L., Muffels, R., & Verlaet, T. (2019). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society*, 18(2), 277–287. <https://doi.org/10.1017/S1474746418000283>

Guilherme De Moura, E., & Florianópolis, P. (2006). *UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS Programa de Pós-Graduação em História A posição política da Igreja Presbiteriana do Brasil (IPB) nos anos de chumbo (1964-1985)*.

Henrique, P., & Mota, P. (2016). *A noção de essência humana no jovem Marx The notion of human essence in the young Marx*. Retrieved from www.marilia.unesp.br/filogenese

Hollo, T. (2019). Finding a Political Strategy for a Basic Income in Australia (pp. 129–145). https://doi.org/10.1007/978-3-030-14378-7_7

Huws, U. (2017). Where Did Online Platforms Come From? The Virtualization of Work Organization and the New Policy Challenges it Raises. In *Policy Implications of Virtual Work* (pp. 29–48). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-52057-5_2

Jordan, B. (2010). Basic Income and Social Value. *Basic Income Studies*, 5(2). <https://doi.org/10.2202/1932-0183.1140>

Jörmann, A. (2017). Financing Basic Income in Switzerland, and an Overview of the 2016 Referendum Debates. In *Financing Basic Income* (pp. 49–74). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54268-3_3

Kaighin, J. (2019). What About Young People? Why a Basic Income for Young People Matters (pp. 179–198). https://doi.org/10.1007/978-3-030-14378-7_10

Marcelo, G., Merrill, R., Bizarro, S., & Pinto, J. (2019). *Rendimento Básico Incondicional: uma defesa da liberdade*. Leya.

Marston, G. (2016). Greening the Australian Welfare State: Can Basic Income Play a Role? In *Basic Income in Australia and New Zealand* (pp. 157–177). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137535320_8

Mays, J. (2016). Disability, Citizenship, and Basic Income: Forging a New Alliance for a Non-disabling Society. In *Basic Income in Australia and New Zealand* (pp. 207–251). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137535320_10

Mill, J. S. (2006). *Principles of political economy*. Cosimo Classics.

More, T. (2014). *Utopia*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais_ Editora Universidade de Brasília_.

Pech, W. J. (2010). Behavioral Economics and the Basic Income Guarantee. *Basic Income Studies*, 5(2). <https://doi.org/10.2202/1932-0183.1167>

Pereira, R. (2017a). Introduction: Financing Approaches to Basic Income. In *Financing Basic Income* (pp. 1–5). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54268-3_1

Pereira, R. (2017b). The Cost of Universal Basic Income: Public Savings and Programme Redundancy Exceed Cost. In *Financing Basic Income* (pp. 9–45). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54268-3_2

- Pound, E., Davis, M. T., & McWhirter, C. (2015). *Ezra Pound and Globe magazine : the complete correspondence*.
- Quiggin, J. (2019). Basic or Universal? Pathways for a Universal Basic Income (pp. 147–161). https://doi.org/10.1007/978-3-030-14378-7_8
- Rifkin, J. (2014). *A Terceira Revolução Industrial*. Bertrand Editora.
- Rodrik, D. (2015). Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science (an excerpt). *Journal of Economic Sociology*, 16(4), 39–59. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2015-4-39-59>
- Russell, B. (2004). *Proposed roads to freedom*. Cosimo Classics.
- Silva, A. S. da. (2016). *DESTINO, HUMILHAÇÃO E DIREITO: A REINVENÇÃO NARRATIVA DA COMUNIDADE -Volume 2*. Universidade de Coimbra.
- Tobin, J. (1980). *Asset accumulation and economic activity reflections on contemporary macroeconomic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ursula Huws. (2016). Logged labour: a new paradigm of work organisation? *Work Organisation, Labour & Globalisation*, 10(1), 7. <https://doi.org/10.13169/workorglaboglob.10.1.0007>
- Van Donselaar, G. (2009). *The Right to Exploit: Parasitism, Scarcity, and Basic Income. The Right to Exploit: Parasitism, Scarcity, and Basic Income*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195140392.001.0001>
- Van Parijs, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. In *Politics and Society* (Vol. 32, pp. 7–39). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/0032329203261095>
- Vives, J. L. (2017). *Tratado Del Socorro De Pobres: De Subventionem Pauperum*. Madrid: Pré textos.
- Widerquist, K. (2001). Perspectives on the Guaranteed Income, Part I. *Journal of Economic Issues*, 35(3), 749–757. <https://doi.org/10.1080/00213624.2001.11506401>
- Widerquist, K. (2018). Why UBI Experiments Cannot Resolve Much of the Public Disagreement About UBI. In *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens* (pp. 87–91). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03849-6_11
- Wray, L. R. (2013). The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland. In *The Job Guarantee* (pp. 161–177). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137297990_8
- Yunker, J. A. (2013). The Basic Income Guarantee: A General Equilibrium Evaluation. *Basic Income Studies*, 8(2). <https://doi.org/10.1515/bis-2013-0014>
- Zhen, Y., Guerriero, M., Lopez, E., & Haverman, P. (2020). Universal Basic Income: A Working Paper A Policy Option for China beyond 2020? *UNVP China*.

REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES E CONSISTÊNCIA INTERTEMPORAL DA PROTECÇÃO SOCIAL

Data de aceite: 13/02/2020

Data de submissão: 23/11/2019

Jorge Miguel Ventura Bravo

Universidade Nova de Lisboa, NOVA IMS & MagIC &
CEFAGE-UE, Portugal

orcid.org/0000-0002-7389-5103

RESUMO: Uma política social diz-se temporalmente inconsistente se dela decorrerem alterações não antecipadas em circunstâncias que eram previsíveis no momento da sua formulação e implementação. A consistência temporal dos sistemas de pensões é considerada imprescindível à obtenção de uma realização socialmente desejável na medida em que oferece aos indivíduos e às instituições um quadro estável para a planificação futura das suas decisões de consumo, poupança, mercado de trabalho, aposentação. Neste artigo analisamos o impacto das dinâmicas demográficas no equilíbrio do contrato social intergeracional, discutimos a importância da consistência temporal na gestão dos sistemas de pensões e apresentamos os traços gerais de uma reforma estrutural tipo dos sistemas de pensões.

PALAVRAS-CHAVE: Sistemas de pensões,

consistência intertemporal, política social, envelhecimento.

PENSIONS REFORM AND INTERTEMPORAL CONSISTENCY OF SOCIAL PROTECTION¹

ABSTRACT: A social policy is said to be temporally inconsistent if unanticipated changes occur in circumstances that were foreseeable at the time of its formulation and implementation. The temporal consistency of pension systems is considered essential to achieve socially desirable goals as it offers individuals and institutions a stable framework for the future planning of their decisions on consumption, savings, the labor market, and retirement. In this paper we analyze the impact of demographic trends on the equilibrium of the intergenerational social contract, discuss the importance of temporal consistency in the management of pension systems and present the general features of a structural reform of pension systems.

KEYWORDS: Pension systems, intertemporal consistency, social policy, aging

1 | DINÂMICA DEMOGRÁFICA E REFORMA DO ESTADO SOCIAL

Os países ocidentais desenvolveram os

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada nas Conferências: Tempos de incerteza: que políticas públicas para Portugal?, 2014; Envelhecimento e política de reforma – que futuro para as pensões, 2015; Políticas Públicas e o Papel do Estado no Século XXI, 2016.

seus sistemas de protecção social num contexto em que a demografia possibilitava a expansão dos gastos sociais e os níveis de crescimento económico facilitavam o seu financiamento. Aquando do arranque dos primeiros sistemas, no final do século XIX, um número significativo e crescente de trabalhadores financiava, através das suas contribuições sociais, as prestações de velhice de um número relativamente reduzido de pensionistas. A estrutura etária da população e dos sistemas assemelhava-se a uma pirâmide, com uma população grande e jovem na base e um pequeno número de idosos no topo. Este facto permitiu a atribuição de prestações sociais relativamente generosas, com impacto reduzido na despesa social, permitindo inclusive a canalização de excedentes para outras áreas da intervenção pública. A introdução, alargamento da cobertura e desenvolvimento dos sistemas de pensões possibilitou uma rápida redução dos níveis de pobreza na velhice, uma das principais conquistas da política social neste período. Se, na origem, os sistemas assentavam exclusivamente em mecanismos de seguro social, com o passar do tempo foram sendo complementados com a criação e desenvolvimento de programas de assistência social, de natureza universal e não contributiva, direccionados prioritariamente para a protecção social de indivíduos que ou não preenchiam as condições de elegibilidade, ou se encontravam em situação de especial vulnerabilidade e risco de pobreza. Em paralelo, assistiu-se a uma profunda alteração no paradigma dominante sobre quais deveriam ser os objectivos dos sistemas de protecção social em geral, e dos sistemas de pensões em particular. De sistemas que na sua modesta génese se limitavam a substituir uma parte dos rendimentos do trabalho a operários industriais incapazes de continuar a laborar a tempo integral devido à sua idade avançada, os sistemas expandiram-se alargando a cobertura, introduzindo novos tipos de benefícios (e.g., pensões de invalidez, sobrevivência, subsídios por morte), aumentando a generosidade das pensões, incrementando a duração do período de atribuição das prestações (Schwarz et al. 2014).

As expectativas da sociedade quanto aquilo que os sistemas de protecção social podem proporcionar cresceram exponencialmente e estão hoje muito longe das suas modestas origens. De sistemas de seguro social que ofereciam uma protecção limitada, os esquemas transformaram-se em mecanismos de poupança, fundados ou assentes em promessas de troca por produção futura, abandonaram a aplicação do requisito de incapacidade para o trabalho para aceder às prestações e instituíram um princípio novo: o de que um indivíduo não deveria trabalhar após uma determinada idade estatutária, independentemente do seu estado de saúde, porquanto as contribuições pagas durante a vida activa lhes conferiam o direito ao recebimento de uma pensão de velhice. Sem surpresa, a expansão e maturação dos sistemas implicou um aumento dos encargos com pensões, transformando esta rubrica numa das mais significativas dos orçamentos nacionais, pressionando

a sustentabilidade das finanças públicas, ameaçando o potencial de crescimento económico futuro, alimentando uma clivagem geracional e a própria sobrevivência do regime democrático (Herce & Bravo, 2015; Bravo 2016b, 2017).

Mais de um século volvido, as dinâmicas dos sistemas de pensões e da demografia alteraram-se radicalmente, enfrentando hoje novos desafios e um futuro incerto. Os sistemas públicos de pensões atingiram já na maior parte dos casos a sua maturidade, sem grande possibilidade de crescimento através do aumento da taxa cobertura. As projecções demográficas mais recentes apontam para que tanto a população em geral como a população em idade activa devam cair na Europa no século XXI (Bravo et al. 2013; United Nations 2019; European Commission 2018). Ao mesmo tempo, em quase todos os países da globo, a longevidade continua a aumentar, embora de forma heterogénea entre grupos socioeconómicos (Ayuso et al. 2017a,b, 2019b). Nalguns países com baixa fecundidade (e.g., Portugal, Alemanha) e, principalmente, elevada emigração, a estrutura etária populacional assemelhar-se-á a uma pirâmide invertida (Figura 1) em que, de forma inusitada na história da humanidade, as gerações mais jovens serão em número inferior às que as precederam (Bravo e Coelho, 2019).

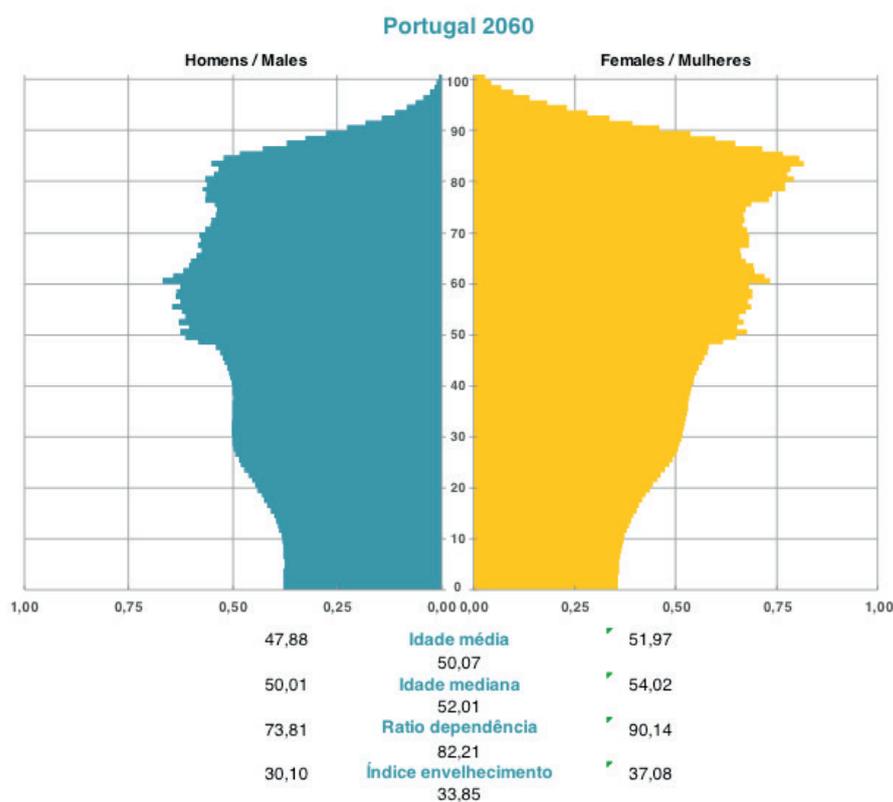


Figura 1: Estrutura etária da população portuguesa projectada para 2060

Fonte: Bravo et al. (2013, 2014, 2018). Estimativas dos autores.

Esta mudança configura uma quebra estrutural nos tradicionais sistemas de repartição, colocando em causa a viabilidade de um modelo de financiamento das

prestações sociais assente nas contribuições sociais e em impostos pagos por um número cada vez menor de trabalhadores, face a uma população crescente de dependentes idosos. Estas consequências são agravadas pela desaceleração económica global, pelo aumento do desemprego estrutural, pela expansão das novas formas de trabalho e pela crise financeira e de dívida soberana. A evolução demográfica projectada para as próximas décadas, marcada por baixos índices de fecundidade, pelo aumento da longevidade, pela diminuição da população em idade activa e pelo aumento do rácio de dependência total, aumentarão a pressão sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões e sobre as finanças públicas (Bravo *et al.*, 2012a,b, 2013, 2014, 2020).

No actual modelo de financiamento predominante dos sistemas de pensões europeus (modelo de repartição ou *pay-as-you-go*), a generosidade das pensões dependerá assim e tão só das contribuições arrecadadas por pensionista, a menos que o sistema canalize dotações crescentes de impostos para cobrir os défices de autofinanciamento ou outras fontes de financiamento externas. Nessa eventualidade, o sistema tornar-se-á cada vez mais assistencialista e afastar-se-á da lógica contributiva e do princípio da solidariedade laboral em que foi fundado. A população em geral aparenta ignorar que a atribuição crescente de benefícios no passado só foi possível graças à verificação de uma adequada relação entre o número de financiadores (contribuintes) e o número de beneficiários (pensionistas), ou seja, graças à existência de um rácio de suporte impossível de replicar em sistemas de pensões maduros e com população decrescente e fortemente envelhecida, como é nosso caso. Foi esta circunstância, e não a generosidade de políticos benevolentes, combinada durante algum tempo com aumentos na taxa contributiva e na produtividade do trabalho, que permitiu às gerações iniciais no sistema beneficiar de prestações desproporcionadas face às contribuições efectuadas.

As expectativas da sociedade quanto ao papel dos sistemas de pensões estão hoje em muitos casos afastadas da sua realidade financeira. Não obstante as sucessivas quebras no contrato de confiança intergeracional provocadas pelas constantes alterações legislativas, os sistemas são considerados instituições estáticas, que sempre proporcionaram e sempre continuarão a proporcionar aos pensionistas níveis de vida similares aos usufruídos durante a vida activa. Novos padrões sociais sobre o momento “certo” para a reforma estão hoje fortemente enraizados e desligados da evolução da longevidade. Existe uma percepção pública forte mas totalmente equivocada de que o nível actual e futuro dos benefícios de reforma de cada um está integralmente coberto pelas contribuições e impostos pagos durante a vida activa, pelo que as recorrentes (para alguns aparentes) dificuldades financeiras dos sistemas se devem apenas a problemas económicos de natureza conjuntural (e.g., desemprego, recessão económica) ou à má gestão dos

responsáveis políticos. Neste artigo analisam-se as consequências das principais tendências demográficas sobre os sistemas de protecção social, discute-se a importância da consistência temporal nos sistemas de pensões (Secção 2) e as opções de reforma (Secção 3) e apresentam-se os traços gerais de uma reforma sistémica (Secção 4). A Secção 5 conclui o documento.

2 | CONSISTÊNCIA TEMPORAL E SISTEMAS DE PENSÕES

A consistência temporal é capital na concretização de políticas óptimas e só pode ser alcançada por políticas que estabelecem regras e não resultados (Kydland e Prescott, 1977). De forma lata, a consistência temporal das políticas emerge quando uma política é preservada no tempo mesmo em momentos e circunstâncias em que já não é considerada óptima. Pelo contrário, uma política é considerada inconsistente quando é alterada em circunstâncias previsíveis aquando da sua constituição política e jurídica. A consistência temporal das políticas carece de incentivos à sua estabilidade no tempo. Estes podem surgir com respeito a circunstâncias esperadas no futuro ou contemporaneamente devido ao estado de outras políticas públicas. No caso particular dos sistemas de pensões, a consistência temporal é considerada crucial por inúmeras razões (Bravo, 2017): (i) porque se trata de um contrato intergeracional de muito longo prazo, que requer estabilidade e atravessa ciclos económicos, sociais e políticos durante a sua vigência; (ii) porque a coerência fornece a estabilidade necessária para que indivíduos, empresas e Estado planifiquem adequadamente o futuro, mesmo que com racionalidade limitada; (iii) porque os beneficiários e financiadores do sistema diferem no tempo e/ou entre gerações e porque gerações ainda não nascidas já foram por ele oneradas; (iv) porque o Estado Social representa uma grande fatia dos recursos gerados num país que não pode ser alterado rapidamente; (v) porque a provisão pública do Estado social tem implicações claras nas decisões de consumo, poupança, emprego, reforma dos indivíduos, com impacto no crescimento económico e na distribuição do rendimento na sociedade; (vi) porque as transferências sociais estão expostas a oscilações em função dos interesses de grupos de pressão e dos ciclos políticos; (vii) porque os beneficiários do contrato social intergeracional dele dependem em muitos casos para sobreviver.

A consistência temporal intersecta várias políticas relevantes na determinação das escolhas individuais e colectivas. Os sistemas de pensões que não sejam entendidos por todos como consistentes estão expostos a comportamentos oportunistas e de arbitragem, que por si só são capazes de minar a sustentabilidade das políticas no tempo. Por comportamento oportunista referimo-nos em particular aos agentes económicos (indivíduos e entidades empregadoras) que respondem a

incentivos directamente relevantes para o seu bem-estar, observados no presente ou antecipados no futuro, e que descontando os impactos de políticas temporalmente inconsistentes conduzem a resultados ineficientes ou ineficazes (Evans & Quigley, 2013).

A análise da consistência temporal da despesa pública e do défice recebeu nos últimos anos um interesse crescente na literatura económica e política, em particular após a introdução da moeda única na União Europeia, e na sequência do impacto da crise financeira global sobre a sustentabilidade das dívidas soberanas (Green e Kotlikoff, 2007). Um dos principais problemas nas regras de gestão da política orçamental acordadas com os Estados Membros prende-se com a grande flexibilidade que os governos têm ainda hoje para estruturar combinações de dívida e outros compromissos (incluindo dívida implícita nos sistemas de pensões) para alcançar resultados aparentemente idênticos para o contribuinte, mas que efectivamente implicam distintos impactos para as contas públicas e para o défice orçamental em particular. Isto significa que os governos podem enfrentar, e pode até mesmo criar, informação assimétrica no curto prazo.² A adopção de uma política fiscal temporalmente consistente na economia depende de factores tão distintos como a existência de restrições políticas ou constitucionais, bastante relevantes no caso português, da transparência na gestão da causa pública, da capacidade de prever com rigor os resultados futuros das políticas, da forma de gerir os desvios face às previsões e de um consenso político quanto às funções do Estado.

3 | OPÇÕES DE REFORMA DOS SISTEMAS DE PENSÕES

Na maioria dos países ocidentais, os sistemas públicos de pensões são financiados segundo um mecanismo de repartição contemporânea, assente num princípio de solidariedade intergeracional e fundados em contratos de natureza implícita entre gerações sucessivas. Independentemente do modo de financiamento, os sistemas podem revelar-se insustentáveis ao longo do tempo devido a alterações substanciais na estrutura demográfica da população, a transformações tecnológicas e no mix de perfis e percursos profissionais no mercado de trabalho, à globalização da economia, ao processo de integração europeia, a alterações na estrutura familiar e social ou aos incentivos para a adopção de uma gestão politicamente oportunista dos níveis de contribuições e benefícios. O efectivo cumprimento do contrato intergeracional depende, em grande medida, de factores que não estão sob o controlo do poder executivo, pelo que uma concepção e gestão desajustadas dos sistemas inviabiliza o efectivo cumprimento do princípio constitucional do direito à

² Por exemplo, os governos têm um incentivo para não revelar toda a informação sobre os custos fiscais das suas políticas quando antecipam que a informação completa só estará disponível para o conjunto da população num momento posterior, porventura já na vigência de futuros governos.

pensão e as condições de vida e de sobrevivência adequadas na velhice.

Motivadas por problemas de insustentabilidade demográfica, económica e financeira por problemas de adequação ou de justiça intergeracional, as reformas dos sistemas de pensões devem procurar clarificar qual a prioridade a dar aos seus diferentes objectivos, sejam eles de natureza individual (conseguir segurança económica na velhice, uma redistribuição intrapessoal do rendimento ao longo do ciclo de vida, um seguro social contra várias eventualidades), ou de política económica (realocação do rendimento na sociedade, combate à pobreza, promoção da equidade intra e intergeracional, promoção da poupança e do crescimento económico, incentivar a participação no mercado de trabalho, partilha de riscos, etc.), no quadro dos constrangimentos demográficos, dos compromissos financeiros actuais e futuros e da herança pesada que os actuais sistemas representam. Os eleitores e os decisores políticos devem pronunciar-desde logo sobre o alcance das reformas que pretendem:

- a) Reformas paramétricas:** implicam mudanças nos parâmetros dos sistemas sem alterar a sua estrutura matricial no que toca às fontes de financiamento e à relação entre contribuições e prestações.
- b) Reformas sistémicas:** alterações estruturais, de regime, com impacto na técnica de financiamento dos sistemas, na relação entre contribuições e prestações, na promoção da diversificação das fontes de financiamento, no nível de cobertura das prestações, nos efeitos redistributivos pretendidos, na sua governação, na tributação dos rendimentos (veja-se, e.g., Bravo, 2016a).
- c) Reformas regulatórias:** envolvem, por exemplo, mudanças nas políticas de investimento do sector financeiro, visando o reforço da confiança dos investidores no sistema financeiro e o acautelar da protecção dos interesses dos tomadores de seguro, das pessoas seguras e dos participantes e beneficiários dos fundos de pensões privados.
- d) Reformas administrativas:** visando, por exemplo, a unificação e simplificação dos sistemas públicos de pensões existentes, maior eficácia no combate à evasão e fraude contributivas, a melhoria dos sistemas de informação sobre os sistemas de pensões, o reforço do controlo dos critérios de acesso às prestações sociais, a conjugação com outras políticas laborais e sociais (veja-se, e.g., Bravo, 2018).

Na maior parte dos países ocidentais (as excepções seriam, e.g., a Suécia, a Itália, Polónia, Noruega ou o Chile), a opção política tem recaído nas alterações de natureza paramétrica. Esta escolha preservou, no essencial, a matriz conceptual dos sistemas de pensões, i.e., sistemas quase exclusivamente públicos, financiados

em repartição contemporânea e com prestações do tipo benefício definido. As alterações legislativas introduzidas provocaram mudanças no lado da receita e da despesa, procurando aumentar as contribuições e/ou a base contributiva, reduzir ou desacelerar o crescimento do valor das prestações sociais e/ou do seu período de atribuição visando, sem grande sucesso diga-se, melhorar o seu desempenho em termos financeiros. Trata-se, a meu ver, de soluções temporárias e incompletas, que se têm revelado incapazes de resolver os problemas de sustentabilidade económica e financeira dos sistemas agravando, pelo contrário, a injustiça intergeracional e acentuando os problemas de adequação. Os sistemas assim ajustados continuam sem equiparar actuarialmente os benefícios às contribuições, mantêm uma lógica de benefício definido sem o correspondente financiamento, não estimulam a poupança privada e não promovem a responsabilidade individual na prossecução da segurança económica na velhice, mantendo uma lógica de dependência total do Estado. Se a opção política for a de prosseguir com alterações de natureza paramétrica para atacar os persistentes problemas de adequação, sustentabilidade e equidade dos sistemas de pensões, então num futuro próximo são de antever alterações legislativas com impacto nos seguintes parâmetros (Bravo, 2016b; OECD, 2019):

A. Condições de Elegibilidade

- **Idade normal de reforma (INR):** aumento da idade normal de reforma sem penalização? diferenciação da INR por profissão? Por género?
- **Prazo de garantia:** aumento do número mínimo de dias/meses/anos necessário para que um trabalhador se qualifique para ter acesso à pensão
- **Densidade contributiva:** aumento da densidade
- **Método de cálculo do prazo de garantia:** manutenção ou extinção dos regimes de bonificação/penalização na contagem do tempo de serviço?
- **Regras para a acumulação de pensões:** existência ou não de condições e limites à acumulação de pensões (e.g., pensões de velhice e sobrevivência, pensões públicas e privadas?)
- **Condição de recursos:** condicionar a atribuição da pensão a situações de carência económica? Apenas nos regimes não contributivos?
- **Reforma antecipada:** permitir ou vedar a reforma antes da INR?

B. Fórmula de cálculo da pensão inicial e subsequente

- **Taxa de formação da pensão:** redução da percentagem da base salarial ganha por cada ano de serviço? Diferenciar por idade, antiguidade no sistema ou salários declarados?
- **Base salarial:** alterar a delimitação dos salários e outras remunerações

consideradas no cálculo das pensões? Reforçar a contributividade estrita ou regressar aos planos assentes nos últimos salários?

- **Equiparação de rendimentos:** Equiparar ou não a rendimentos do trabalho os valores recebidos a título de prestações sociais? Limitar a sua extensão?
- **Horizonte temporal considerado no cálculo da base salarial:** aumentar o n.º de anos considerado no cálculo da remuneração de referência?
- **Revalorização dos salários passados:** alterar o mecanismo usado para revalorizar os rendimentos passados no cômputo da pensão? Indexar à inflação, à produtividade, ao crescimento real, à massa salarial?
- **Indexação das pensões em pagamento:** Actualização *had-hoc* ou automática? Dependente de indicadores demográficos, económicos, financeiros ou de uma regra de sustentabilidade dos sistemas? Regra uniforme, progressiva ou regressiva?
- **Sistema de *bonus-malus*:** manter ou alterar as regras de penalização da reforma antecipada ou de bonificação da reforma postecipada?
- **Plafonamento das pensões:** limitar superiormente o valor da pensão estatutária?
- **Factor de sustentabilidade:** manter a ligação da pensão inicial à evolução de indicadores demográficos?
- **Taxa de desconto:** imputar uma taxa de crescimento anual (norma) no cálculo da pensão inicial? Definida de forma *had-hoc* ou de equilíbrio?
- **Mecanismo de reequilíbrio automático:** introduzir um mecanismo de reequilíbrio financeiro automático dos sistemas públicos de pensões?

C. Contribuições Sociais

- **Base de incidência:** alterar o perímetro e o tipo dos rendimentos sujeitos ao pagamento de contribuições sociais?
- **Taxa contributiva:** Aumentar as contribuições de trabalhadores e empregadores? Introduzir progressividade nas taxas?
- **Plafonamento:** imposição de limites mínimos (rendimentos isentos) ou máximos à base de incidência?

4 | UMA REFORMA ESTRUTURAL PARA UM NOVO SISTEMA DE PENSÕES

Em face das considerações anteriores, apresenta-se de seguida, para discussão, os traços gerais de uma proposta de reforma estrutural dos sistemas de pensões.

4.1 Uma arquitectura multipilar

A arquitectura do novo sistema de segurança social que aqui se discute envolve uma mudança estrutural no modelo de organização e financiamento dos riscos sociais e a (re)introdução da componente de poupança individual obrigatória no regime de pensões. Ela assenta num princípio de diversificação das fontes de rendimento na reforma, concretizado através da adopção de uma estrutura multipilar. Nesta, estão incluídos os rendimentos atribuídos ao abrigo de princípios de solidariedade e de financiamento pela via fiscal das prestações sociais, direccionados sobretudo para o combate à pobreza e para a redistribuição de rendimento (1º Pilar), mas incluem-se igualmente veículos públicos e privados, individuais ou colectivos, obrigatórios ou facultativos, de transferência intrapessoal de rendimento da fase de vida activa para a reforma (1º, 2º e 3º pilares).

O novo sistema de segurança social assentaria em três modos de financiamento: (i) Sistema de contas individuais com acumulação virtual (nocial) e real para as contingências sociais de longo prazo (pensões); (ii) Seguros sociais para as contingências sociais imediatas (desemprego, doença, invalidez); (iii) Impostos gerais ou dedicados para as contingências de âmbito familiar e de dependência e para as prestações de natureza não contributiva. Neste novo sistema, o rendimento de cada participante na reforma resultaria (potencialmente) do cúmulo das pensões obtidas em cada um dos três pilares do sistema. O primeiro pilar compreende três componentes: (i) Um sistema maioritário, financiado em repartição contemporânea, de natureza pública e obrigatória, unificado, universal, geral e integral, baseado em *contas individuais, de contribuição definida, com revalorização anual nocial* (NDC scheme); (ii) Um *sistema complementar privado integrado de capitalização real*, fundeado (*FDC Funded System*), minoritário, de participação potencialmente obrigatória, de contribuição definida, assente em contas individuais, com liberdade de escolha das entidades gestoras (públicas, privadas, solidárias); (iii) Um sistema de complementos para a pensão garantida (mínima) do regime contributivo financiado com impostos (dotações gerais do orçamento ou através de uma contribuição social generalizada), calculado essencialmente com base nas contribuições efectuadas e não nos anos de quotização, incluindo condição de recursos.

O segundo pilar do sistema de pensões compreende os fundos de pensões profissionais ou ocupacionais, como complemento aos benefícios de reforma proporcionados pelos sistemas públicos. A sua constituição dependeria da livre iniciativa das empresas e/ou dos trabalhadores, assentaria na acumulação real de activos (planos regulamentados e financiados por recursos próprios, fundeados), e poderiam ser de contribuição definida ou benefício definido. Caberia às instituições colectivas promotoras do plano de pensões (empresas, institutos, sindicatos,

associações profissionais, etc.), definir o tipo de planos de pensões, a selecção dos veículos de financiamento, a especificação dos benefícios a conceder, entre outros aspectos. O terceiro pilar corresponde aos regimes complementares de pensões de iniciativa e adesão individual, não integrados (i.e., facultativos), totalmente fundeados e assentes em distintos veículos de financiamento (fundos de pensões abertos, PPR's, seguros de vida, etc.).

4.2 Organização e funcionamento do sistema

O sistema de contas individuais nocionais e o regime complementar integrado funcionariam como uma espécie de contas bancárias de poupança. As contribuições efectuadas pelos trabalhadores, pelos seus empregadores e, nalguns casos, pelo Estado são registadas em contas individuais sob a forma de créditos ou direitos constituídos (*pension credits*).³ A taxa contributiva seria tendencialmente fixa e igual para todos os participantes, sejam eles trabalhadores do sector público ou privado, por conta de outrem ou independentes, e para todas gerações. Esta característica garante que o sistema é intra e intergeracionalmente justo na medida em que o esforço contributivo se mantém no tempo. A taxa contributiva seria repartida em duas componentes. Uma primeira, maioritária, seria alocada ao financiamento em repartição do sistema público de contas nocionais (NDC). A segunda, alimentaria o sistema complementar privado integrado de capitalização real e permitiria a acumulação de património real.

As contribuições efectuadas para o sistema público de contas individuais nocionais seriam revalorizadas (capitalizadas) anualmente a uma taxa interna de rentabilidade líquida do sistema, dependente dos seus fundamentos macroeconómicos, da redistribuição dos saldos das contas individuais dos participantes falecidos prematuramente (*survivor bonus*) pelos membros sobreviventes (mecanismo de mutualização, opcional) e dos encargos de gestão administrativa do sistema. A taxa de revalorização dos saldos das contas nocionais seria anualmente determinada de modo a assegurar a sustentabilidade financeira

3 Neste novo sistema, constituiriam créditos de pensão todas as contribuições efectuadas ao longo da vida, admitindo-se a possibilidade de existirem limites à acumulação de direitos (plafonamento). Uma diferença essencial residiria no facto de passarem a ser considerados rendimentos pensionáveis (i.e., sujeitos a contribuições sociais) não apenas os rendimentos do trabalho mas também as prestações sociais atribuídas pelos sistemas de seguro de desemprego, doença, invalidez, parentalidade e outros créditos atribuídos pelo sistema (e.g., subsídios por pessoas a cargo). Dito de outro modo, todos os rendimentos que criam créditos sobre os sistemas de pensões passariam a ser equiparados para efeitos de determinação da base contributiva. Tal significa, na prática, que o sistema continuaria a possibilitar, tal como acontece hoje, a constituição de créditos (direitos) de pensão para períodos fora do emprego (e.g., doença, desemprego, etc.), com a diferença de que esses créditos passariam a ser integralmente financiados com base em verbas transferidas dos respectivos sistemas de seguros sociais ou do Orçamento do Estado. É bem sabido que os períodos de desemprego prolongado e outras interrupções na carreira laboral (e.g., maternidade, invalidez, doença) têm um impacto muito significativo (*scarring effects*) e de longo prazo nas perspectivas futuras de um trabalhador, afectando de forma permanente o rendimento na reforma e o seu padrão de vida enquanto pensionistas (veja-se, e.g., Bravo e Herce, 2019).

do sistema e a garantir uma equitativa repartição dos custos do ajustamento entre as gerações activas e reformadas. A lógica de financiamento do sistema público de contas nocionais continuaria, contudo, a ser de repartição, na medida em que as contribuições arrecadadas em cada momento no tempo continuariam a ser destinadas ao pagamento das actuais prestações e não reservadas e capitalizadas em termos financeiros, salvo se fossem observados excedentes, caso em que reforçariam um fundo de reserva financeira do sistema.

O valor da pensão de reforma por velhice resultaria da conversão do capital nocional (NDC) ou real (FDC) em renda vitalícia, usando para tal um factor de conversão em que se consideram quer as estimativas da esperança média de vida à idade da reforma segundo uma abordagem por cohorts (Bravo, 2007; Bravo et al. 2020) quer, potencialmente, uma taxa interna de retorno e uma *norma*. O cômputo da pensão com base na esperança média de vida assegura a estabilidade demográfica do sistema na medida em que incorpora automaticamente no valor das novas pensões a evolução da longevidade. A revalorização anual (indexação) das pensões em pagamento passaria a ser feita de acordo com a taxa interna de rentabilidade do sistema, corrigida da norma e dos desequilíbrios financeiros registados, nos períodos em que o mecanismo de reequilíbrio automático fosse activado. Este mecanismo de reequilíbrio automático destina-se a ajustar automaticamente a relação entre os activos e as responsabilidades do sistema, repartindo equitativamente os custos do ajustamento entre as gerações activas e reformadas e evitando a acumulação de défices no sistema e a transferência de responsabilidades não fundeadas para as gerações futuras. Alternativamente, podem ser introduzidas rendas com partilha de risco entre o «annuity provider» e o beneficiário (Bravo, Corte-Real e Silva, 2009; Alho, Bravo & Palmer, 2012; Bravo & Freitas, 2018; Bravo 2019a,b).

O sistema deveria definir uma idade mínima estatutária de acesso à pensão de velhice, com o intuito de evitar saídas prematuras do mercado de trabalho, que se traduziriam em valores de pensão demasiado baixos e aumentariam o risco de pobreza entre os idosos. Em suma, neste sistema os trabalhadores teriam maior flexibilidade para programar e escolher a sua idade de reforma. Propõe-se ainda que o sistema permita a possibilidade de uma reforma parcial e gradual com a idade, com continuação da acumulação de direitos de pensão, de modo a incentivar a permanência no mercado de trabalho e uma transição gradual para a vida inactiva.

Neste novo sistema, o valor da pensão dependeria essencialmente do esforço contributivo efectuado pelo trabalhador ao longo da vida e das taxas de retorno (nocionais ou reais) obtidas. Ele deve, por isso, ser complementado com mecanismos de solidariedade e de redistribuição do rendimento que acautelem o rendimento na velhice de trabalhadores com carreiras insuficientes ou cessadas precocemente. Tal significa que o sistema deve incorporar, para além de pensões

não contributivas, um complemento para pensão mínima que visaria assegurar um rendimento mínimo de substituição a todos os pensionistas. Este rendimento de solidariedade poderia ser atribuído mediante verificação da condição de recursos (considerando tendencialmente a totalidade dos rendimentos obtidos no sistema NDC + FDC e o outro património relevante). O financiamento desta pensão garantida seria assegurado, em cada momento no tempo, por impostos gerais ou, em alternativa, por uma contribuição social generalizada que incidisse sobre todos os tipos de rendimento (do trabalho, de capital, de propriedade). As contingências sociais imediatas de desemprego, doença, doença profissional, paternidade, invalidez e as pensões de sobrevivência passariam a ser asseguradas pela criação de seguros sociais obrigatórios, geridos autonomamente por entidades públicas, financiados por contribuições sociais específicas, determinadas actuarialmente em função das perdas expectáveis de modo a assegurar o seu autofinanciamento no médio e longo prazo. O financiamento deste sistema assentaria no pagamento de prémios de seguro determinados actuarialmente segundo um princípio de mutualização dos riscos, repartindo assim os encargos dos sistemas entre um número significativo de tomadores de seguro (trabalhadores).

As quantias entregues no âmbito do sistema complementar privado integrado de capitalização real e dos segundo e terceiro pilares seriam capitalizadas segundo taxas de rentabilidade geradas nos mercados financeiros, geridas por entidades credenciadas para o efeito segundo princípios de prudência, segurança e rentabilidade. A respectiva gestão seria pública ou privada, atribuída apenas a entidades acreditadas que preenchessem os requisitos para o efeito, estando aberta a instituições de previdência, entidades da economia social, organizações financeiras privadas ou institutos públicos. A gestão prudente dos riscos (financeiros, biométricos outros) seria supervisionada pelo regulador (Bravo e Silva, 2006). Seria necessário desenvolver o mercado de produtos financeiros para a fase de desacumulação dos sistemas, alargando o leque para além das tradicionais rendas vitalícias, lumps sums e esquemas de levantamento programado (programmed withdrawals), passando a incluir a riqueza imobiliária e desenvolvendo mecanismos de partilha de risco (Bravo, Ayuso e Holzmann, 2019). A transição para o novo sistema deveria ser imediata, assegurando no cálculo do capital nocional inicial os direitos já constituídos pelos actuais trabalhadores no activo (veja-se Chłoń-Domińczak, Franco e Palmer (2012) para uma análise detalhada da experiência de transição para sistemas NDC).

5 | CONCLUSÃO

Os cidadãos vivem hoje, felizmente, mais que no passado. E desejam fazê-lo de forma próspera, preservando no essencial a qualidade de vida que granjearam

durante a sua vida laboral, com a segurança económica de que estarão em condições de poder concretizar os objectivos pessoais e familiares que imaginaram para esta fase do ciclo de vida. Garantir que este desejo é realizável é uma das finalidades dos sistemas públicos e privados de pensões. Conceber, implementar e reformar o sistema de pensões significa, por isso, encontrar soluções intertemporalmente consistentes, adequadas e equitativas que garantam segurança económica na velhice através de mecanismos de redistribuição intra e interpessoal de rendimento, de seguro, de combate à pobreza, não ignorando as interacções que se estabelecem entre os diferentes objectivos, os custos para a sociedade de os alcançar e as externalidades que o sistema gera em múltiplos domínios das políticas públicas. Implica igualmente não ignorar ou desvalorizar as restrições que se colocam na prossecução dos objectivos (e.g., situação das finanças públicas, tendências demográficas), a relação entre os instrumentos de política e os objectivos (eficácia) ou a herança histórica dos sistemas em vigor. A análise deve considerar o sistema de pensões com um todo. Entre as várias opções de reforma possíveis, neste artigo propõe-se a construção de um sistema de pensões misto, combinando o financiamento em regime de repartição com a acumulação de poupança, de modo a garantir rendimentos adequados na reforma e a promover a equidade nos sistemas, sem colocar em causa as contas públicas nem onerar injustificadamente as próximas gerações. O modelo de protecção social proposto assenta na partilha de responsabilidades entre o Estado, as empresas e os cidadãos, colocando-o em melhores condições para responder às alterações demográficas, económicas e do mercado de trabalho esperadas no futuro. A partilha de responsabilidades proposta separa claramente as funções de redistribuição de rendimento e de combate à pobreza, que prosseguem objectivos de solidariedade social e que devem ficar na esfera Estado, da função de poupança ou redistribuição intrapessoal de rendimento, que deve ficar a cargo dos trabalhadores e das empresas e ser organizada através de mecanismos actuariais.

REFERÊNCIAS

Alho, J., Bravo, J. M. & Palmer, E. (2012). Annuities and Life Expectancy in NDC. In Holzmann, R. E. Palmer and D. Robalino (Eds.), *Nonfinancial defined contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Vol. 2 Gender, Politics, and Financial Stability, 395 – 436.

Ayuso, M., Bravo, J. M. & Holzmann, R. (2019). Getting Life Expectancy Estimates Right for Pension Policy: Period versus Cohort Approach. *Journal of Pension Economics and Finance*, Accepted/In Press.

Ayuso, M., Bravo, J. M., & Holzmann, R. (2017a). Addressing Longevity' Heterogeneity in Pension Scheme Design. *Journal of Finance and Economics*, 6(1), 1–21.

Ayuso, M., Bravo, J. M., & Holzmann, R. (2017b). On the Heterogeneity in Longevity among Socioeconomic Groups: Scope, Trends, and Implications for Earnings-Related Pension Schemes.

Bravo, J. M. (2007). *Tábuas de Mortalidade Contemporâneas e Prospectivas: Modelos Estocásticos, Aplicações Actuarias e Cobertura do Risco de Longevidade*. PhD Thesis in Economics, Universidade de Évora, May. Retrieved from: <http://www.rdpc.uevora.pt/handle/10174/11148?locale=pt>,

Bravo, J. M. (2012a). *Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva*. Associação Portuguesa de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma, Dezembro 2012.

Bravo, J. M. (2012b). *Sistemas de Segurança Social em Portugal: Arquitectura de um Novo Modelo Social e Contributos para o Debate sobre a Reforma do Regime de Pensões*. Associação Portuguesa de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma, Dezembro 2012.

Bravo, J. M. (2015). *Reforma Estrutural dos Sistemas de Pensões*. In: Viriato S., Pereira, P. (Coord.). *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Volume I - Estado, Instituições e Políticas Sociais* (pp. 264-329). Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Bravo, J. M. (2016a). *Taxation of Pensions in Portugal: A Semi-Dual Income Tax System*. CESifo DICE Report - Journal for Institutional Comparisons. 14 (1), 14-23, 1/2016 (Spring), Ifo Institute, Munich.

Bravo, J. M. (2016b). *Sustentabilidade, Adequação e Equidade nos Sistemas de Protecção Social: O Desafio da Pirâmide Etária Invertida*. In: Instituto da Defesa Nacional (Coord.). *Políticas Públicas e o Papel do Estado no Século XXI - Ciclo de Mesas Redondas "Ter Estado"*, Lisboa, IDN - Instituto da Defesa Nacional, 295-327.

Bravo, J. M. (2017). *Contratos intergeracionais e consistência temporal na gestão da protecção social: Implicações Políticas e Reforma do Sistema de Pensões*. In: "Envelhecimento na Sociedade Portuguesa: Pensões, Família e Cuidados", ICS: Imprensa de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 61-96.

Bravo, J. M. (2018). *Impacto Macroeconómico e Social da Titularização do Subsídio de Refeição em Portugal*. EBFS - NOVA IMS, Setembro.

Bravo, J. M. (2019a). *Funding for Longer Lives: Retirement Wallet and Risk-Sharing Annuities*. EKONOMIAZ - Basque Economic Review, N° 96 (II-2019), 266–289.

Bravo, J. M. (2019b). *Pricing Participating Longevity-Linked Life Annuities: A Bayesian Model Ensemble approach*. Preprint submitted to European Actuarial Journal.

Bravo, J. M. (2020). *Addressing the Pension Decumulation Phase of Employee Retirement Planning*. In: Ubaldo Comite (editor). *Valuation and Compensation Management*, IntechOpen, ISBN: ISBN 978-1-83962-496-4, Accepted/In Press

Bravo, J. M. & Coelho, E. (2019). *Forecasting Subnational Demographic Data using Seasonal Time Series Methods*. In: *Proceedings of the 19th Portuguese Association of Information Systems Conference: digital disruption: living between data science, IoT and ... people* (pp. 40). Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, ISSN 2183-489X.

Bravo, J. M., & El Mekkaoui de Freitas, N. (2018). *Valuation of longevity-linked life annuities*. Insurance: Mathematics and Economics, 78, 212–229.

Bravo, J. M., & Herce, J. A. (2019). *Career breaks, Broken pensions? Long-run effects of early and late-career unemployment spells on pension entitlements*. Preprint submitted to Journal of Pension Economics and Finance.

Bravo, J. M., & Silva, C. (2006). Immunization Using a Stochastic Process Independent Multifactor Model: The Portuguese Experience. *Journal of Banking and Finance*, 30 (1), 133-156.

Bravo, J. M., Afonso, L. & Guerreiro, G. (2013). Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações Formulação Actual e Impacto das Medidas Legislativas. Ministério das Finanças.

Bravo, J. M., Ayuso, M., & Holzmann, R., (2019a). Making use of Home Equity: The Potential of Housing Wealth to Enhance Retirement Security. IZA Discussion Paper Series No. 12656, September, IZA Institute of Labour Economics, Germany.

Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2020). Addressing the life expectancy Gap in pension policy. Preprint submitted for publication.

Bravo, J. M., Coelho, E., & Magalhães, M. G. (2010). Mortality projections in Portugal. In EUROSTAT - European Commission (eds.), Work session on demographic projections, EUROSTAT-EC Collection: Methodologies and working papers, Theme: Population and Social Conditions, 241–252.

Bravo, J. M., Corte-Real, P., & Silva, C. (2009). Participating life annuities incorporating longevity risk sharing arrangements. Working Paper, available from rdpc.uevora.pt.

Bravo, J. M. & Díaz-Giménez, J. (2015). ¿La longevidad es un riesgo asegurable? Cubriendo lo incubible?. In: ¿Es posible planificar la jubilación? Dos años del Instituto BBVA de Pensiones en España. Instituto BBVA de Pensiones, p. 205-240.

Bravo, J. M., Guerreiro, G. & Afonso, L. (2014). Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social e Prestação Única da Segurança Social. GEP - Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Lisboa, Dezembro.

Bravo, J. M., Rodrigues, T., Ribeiro, S. & Inácio, A. (2018). Portugal. Projeções de População Residente 2011-2040. In Teresa Rodrigues & Marco Painho (Coord.). Modelos Preditivos e Segurança Pública. Fronteira do Caos Editores, 168-214.

Chłoń-Domińczak, A., Franco, D. e Palmer, E. (2012). The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden. In Holzmann, R. E. Palmer and D. Robalino (Eds.), Nonfinancial defined contribution Pension Schemes in a Changing Pension World, Vol. 1, Progress, Lessons, and Implementation, 31 – 84.

European Commission. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Institutional Paper 079.

Evans, L. & Quigley, N. (2013) Intergenerational Contracts and Time Consistency: Implications for Policy Settings and Governance in the Social Welfare System. New Zealand Treasury Working Paper 13/25.

Herce, J. & Bravo, J. M. (2015). Las pensiones en España y Portugal: Descripción de los esquemas y evolución reciente comparada. In: ¿Es posible planificar la jubilación? Dos años del Instituto BBVA de Pensiones en España. Instituto BBVA de Pensiones, p. 89-126.

INE (2014). Projecções de população residente 2012-2060. Departamento de Estatísticas Sociais e Demográficas, Março.

Kydland, F. e Prescott, E. (1977). Rules Rather than Discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.

OECD (2019). Pensions at a Glance 2019 - OECD iLibrary.

Ribeiro S., Cabral P., Henriques R., Bravo J. M., Rodrigues T. & Painho M. (2018). Modelação de crescimento urbano para a distribuição eficaz das forças de segurança. O caso português. PROELIUM Revista Científica de Segurança Interna, Série VII (14), 45-68, Academia Militar.

Schwarz, A., Arias, O, Zviniene, A., Rudolph, H., Eckardt, S., Koettl, J., Immervoll, H. & Abels, M. (2014). The inverting pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia. IBRD / The World Bank, Washington DC.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Volume I: Comprehensive Tables.

REGULAÇÃO DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA REFLEXÃO COMPARADA SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Data de aceite: 13/02/2020

Data de submissão: 04/11/2019

Flora Hermengarda de Pinho e Cunha Lobo

flora.lobo@ua.pt, Instituto Superior de
Contabilidade e Administração e GOVCOPP
(Unidade de Investigação em Governança,
Competitividade e Políticas Públicas),
Universidade de Aveiro, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-0377-9721>

RESUMO: A regulação *ex-post* do endividamento subnacional assegura o tratamento das situações de desequilíbrio financeiro. No caso dos municípios portugueses, a Lei das Finanças Locais de 2013 (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e o Fundo de Apoio Municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto) representam um novo paradigma na recuperação financeira municipal face ao quadro regulamentar anterior, ainda que na continuidade de uma solução do tipo administrativo. Neste artigo apresentamos os mecanismos de recuperação financeira no caso dos municípios portugueses, refletindo sobre a adequação dos mesmos à especificidade dos governos subnacionais, em geral, e dos municípios portugueses, em particular. O caso português é também comparado com as práticas de vários países. É dado destaque

ao papel assumido pelo Estado na resolução das situações de desequilíbrio financeiro e para as vantagens de uma solução do tipo administrativo, como é o caso português, em detrimento de uma solução do tipo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: desequilíbrio financeiro, governos locais, regulação *ex-post* do endividamento subnacional

SUBNATIONAL FINANCIAL RECOVERY PROGRAMS: A COMPARATIVE REFLECTION ON THE EXPERIENCE OF PORTUGUESE MUNICIPALITIES

ABSTRACT: Ex-post subnational borrowing regulation serves to restore subnational financial sustainability in case of financial distress. The regulatory framework for municipal financial recovery principles laid down in the new Local Finance Law (Law n. 73/2013, september 3). For the situations of severe financial distress was created a subnational rescue fund, the Municipal Support Fund (Law n.º 53/2014, august, 25) based in the solidarity among municipalities in financial recovery efforts. In this paper we pay particular attention to the principles that underpin municipal financial recovery programs, in general, and for Portuguese municipalities, in particular. We compare ex-post subnational borrowing regulations used in the international experience,

1 | INTRODUÇÃO

A crise financeira dos governos subnacionais é um fenómeno universal, relatado para a generalidade dos países, e que tem levado diversos governos centrais a adotarem enquadramentos regulamentares orientados para a prevenção e recuperação das autoridades locais e regionais com dificuldades financeiras (Conselho da Europa, 2002; Kimhi, 2008 e 2010; Liu e Waibel, 2008; Schwarcz, 2002).

As respostas institucionais e processuais para lidar com as dificuldades financeiras dos governos subnacionais aumentam o custo do incumprimento das regras orçamentais definidas *ex-ante*, logo, reforçam a eficácia das regras preventivas. (Ahmad *et al.*, 2005; Liu e Waibel, 2008). A questão do reforço da eficácia das regras orçamentais definidas *ex-ante* (que definem as finalidades, formas e limites do endividamento) é particularmente relevante no caso dos governos subnacionais, em que os riscos de indisciplina orçamental são naturalmente acrescidos pelo facto de não poderem falir como uma empresa privada e pelo imperativo de garantir a continuidade da oferta de bens e serviços públicos essenciais que são da sua competência, independentemente da respetiva situação financeira. Estas especificidades dos governos subnacionais potenciam o que a literatura designa por restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) e que não é mais do que a expectativa de que um nível de governo superior intervirá em caso de dificuldades financeiras, assegurando a necessária assistência financeira (*bailout*), de forma mais ou menos explícita (Inman, 2003; Kornai *et al.*, 2003; Rodden *et al.*, 2003). Nestes casos o risco de níveis de endividamento insustentáveis é acentuado, mas pode ser mitigado por uma regulação adequada do endividamento subnacional, que contemple não só as restrições *ex-ante* ao endividamento, mas também os procedimentos *ex-post* para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro, que por princípio não envolvam a ajuda financeira do governo central.

A definição e aplicação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos subnacionais é uma questão sensível, condicionada em grande parte por questões de índole social e política. Logo à partida, há que atender ao facto de o ajustamento orçamental dos governos subnacionais ser qualitativamente diferente da análise a nível nacional. Várias políticas que afetam a qualidade das finanças públicas dos governos subnacionais são em grande medida estabelecidas pelo governo central. Falamos em concreto da atribuição crescente de competências aos governos subnacionais na provisão de bens e serviços públicos, normalmente desfasada da descentralização dos impostos e dependente de num modelo de financiamento

assente em transferências. As restrições legais existentes que limitam de forma considerável a capacidade de aumentar as receitas locais através de impostos, e a pouca flexibilidade no ajustamento de certas categorias de despesas, como as despesas com pessoal, limitam consideravelmente a capacidade de ajustamento da política orçamental dos governos subnacionais. Depois, há que assegurar o necessário equilíbrio entre a autonomia local e a sujeição dos governos locais a programas de ajustamento orçamental, no âmbito dos quais são tomadas medidas exigentes do lado das despesas e das receitas. As restrições à autonomia de gestão dos governos locais devem estar previstas na lei, baseadas em critérios objetivos e quantificáveis, de modo a serem respeitados os princípios de equidade e transparência, e serem evitadas restrições ineficazes, arbitrárias ou baseadas em critérios políticos. As restrições impostas não devem ter um carácter permanente, e devem substituir apenas o tempo necessário para assegurar a recuperação da solvabilidade financeira dos governos locais. Por princípio, os órgãos eleitos localmente devem ser os responsáveis pela elaboração dos programas de ajustamento municipal e responsáveis pela sua implementação, sem a intervenção direta na gestão por parte de entidades externas. Não menos relevante é a questão da partilha do risco de incumprimento e de quem deve internalizar os custos de um programa de ajustamento orçamental que assegure a recuperação da solvabilidade financeira do município e previna a reincidência de um cenário de crise financeira. Todas estas questões assumem especial relevância quando as situações de desequilíbrio financeiro são o resultado de desequilíbrios financeiros estruturais, que uma simples reestruturação da dívida não resolverá.

2 | PRINCÍPIOS TRANSVERSAIS NA REGULAÇÃO DOS MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A resposta dos níveis superiores de governo às situações de desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais são variadas e dependem não só das causas em concreto do desequilíbrio financeiro, mas também do contexto social, político e cultural de cada país. No entanto, alguns princípios fundamentais podem ser considerados como transversais e unificadores, servindo como orientadores na regulamentação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos subnacionais.

2.1 No que respeita aos objetivos da regulação

Os objetivos da regulação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais colocam-se essencialmente a quatro níveis Liu e Waibel (2008 e 2010):

- Clarificar as regras para de recuperação financeira dos governos subna-

cionais, em princípio sem a ajuda financeira dos níveis superiores de governo. Esta é uma condição *sine qua non* para uma restrição orçamental forte (*hard budget constraint*) dos governos subnacionais e para o reforço do efeito preventivo e dissuasivo da regulação *ex-ante* contra o endividamento excessivo, porque credibiliza o compromisso de que a dívida de um nível inferior do governo não será assumida pelo governo central (*no bailout*). Na perspectiva dos credores, a clarificação das soluções disponíveis em caso de incumprimento também é importante. Primeiro, porque a regulação jurídica da insolvência dos governos subnacionais é dominada por um conflito de interesses antagónicos: a manutenção da provisão de serviços públicos essenciais contra a protecção dos direitos patrimoniais dos credores. As medidas prosseguidas devem garantir o equilíbrio entre os interesses do devedor (e dos munícipes) e dos credores, permitindo resolver de forma equitativa este conflito. Segundo, porque a regulação protege o credor do risco moral por parte do governo subnacional devedor, quando este favorece indevidamente certos credores, com os quais fixa determinados acordos de pagamento, em detrimento dos demais credores;

- Assegurar a manutenção da provisão de serviços públicos essenciais às populações, que deve ser assegurada mesmo que a jurisdição passe por graves dificuldades financeiras. Os constituintes de cada jurisdição têm o direito de usufruir dos serviços públicos essenciais em quantidade e qualidade, e esse direito persiste apesar de uma crise financeira local;
- Resolver os conflitos de interesses entre credores e devedores, e entre credores, através de um plano de reestruturação colectiva das dívidas, que pode passar pelo alongamento da maturidade dos empréstimos, perdão de juros, negociação de *spreads* ou mesmo perdas de capital. A renegociação das dívidas com os credores pode tornar-se uma tarefa particularmente difícil em virtude da ausência de coordenação entre os mesmos. Este problema surge porque nenhum credor tem, isoladamente, incentivo para aceitar uma redução no valor dos seus direitos. Na expectativa de que os demais aceitem tal redução, cada credor individualmente decide não participar da renegociação da dívida (*hold out*) se beneficiar da redução da dívida detida pelos outros. As dificuldades na renegociação das dívidas é uma questão tanto mais premente quanto mais importante for o mercado de títulos subnacionais. Se é relativamente fácil reunir e negociar com número razoável de credores bancários e fornecedores (que mantêm relações de longo prazo com as jurisdições), a negociação com um grande número de credores obrigacionistas (credores “abstractos”) torna-se problemática. Neste contexto, negociações individuais e *ad hoc* com os credores são dispendiosas, impraticáveis e prejudiciais para os interesses da maioria. A regulação dos mecanismos de recuperação financeira deve assim permitir que um governo subnacional com dificuldades financeiras faça uma reestruturação das suas

dívidas, evitando as tentativas de negociação individuais e descoordenadas com os credores;

- Assegurar a recuperação da solvabilidade financeira dos governos subnacionais. A recuperação financeira da jurisdição é do interesse da própria, de modo a garantir o cumprimento das respectivas competências, mas também do interesse colectivo dos credores, que com maior probabilidade não terão perdas de capital. Tendo em conta a assimetria de informações que normalmente existe na relação entre o nível de governo superior e um governo subnacional, os planos de recuperação financeira devem envolver activamente as jurisdições nesse processo. A fim de serem confrontados com as suas responsabilidades, as medidas de ajustamento orçamental devem compreender obrigações por parte dos governos subnacionais no campo da redução de despesas e do aumento de impostos. É importante que os planos de recuperação financeira não se limitem à vertente financeira, isto é, a componente económica, única forma de garantir a sustentabilidade financeira da jurisdição a longo prazo, não deve ser descurada.

2.2 No que respeita à atuação das autoridades centrais

A Recomendação Rec (2004)¹ do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a Gestão Financeira e Orçamental aos níveis local e regional (Conselho da Europa, 2009: 227-258) traça as linhas directrizes para as autoridades centrais no que respeita à recuperação das autarquias em dificuldades financeiras. O enquadramento dado a esta questão reparte-se por duas vertentes, a da monitorização da situação financeira e a do tratamento das dificuldades financeiras dos governos subnacionais (Lobo, Flora, 2013: 185).

No que respeita à monitorização da situação financeira, a tónica é posta no papel ativo que o Estado deve ter na recolha e tratamento da informação financeira das autarquias locais (cf. Parágrafo 36 da Recomendação). Para além da questão da prevenção das dificuldades financeiras, a monitorização da situação financeira dos governos locais é necessária para a resolução do problema de assimetria de informação entre governo central e governos locais, facilitando a identificação dos casos *legítimos* de ajuda financeira às jurisdições em dificuldades financeiras.

No que respeita à recuperação da solvabilidade financeira, o documento em causa põe a tónica na necessidade de um enquadramento regulamentar das dificuldades financeiras dos governos locais e regionais, de natureza administrativa ou judicial, que por regra ou mesmo nunca envolva a ajuda financeira de um nível de governo superior, e que assegure o tratamento e a recuperação da situação financeira dos mesmos, através de um plano de ajustamento orçamental que obrigue a uma contribuição financeira e compromissos por parte da própria jurisdição (cf.

Parágrafos 37, 38, e 39).

A opção por uma lei de insolvências para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais e regionais é admitida no contexto em que as autarquias locais se confrontem com dificuldades financeiras impossíveis de regular por meios locais, ainda que tenham toda a liberdade de manobra no que diz respeito à fiscalidade local (Conselho da Europa, 2002). No entanto, e sob circunstâncias especiais, a intervenção do nível de governo superior pode passar pela ajuda financeira às autoridades locais e regionais (cf.Parágrafo 41).

2.3 No que respeita às diferenças entre uma solução do tipo administrativo e uma solução do tipo judicial

A regulação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais reparte-se por duas abordagens: a abordagem administrativa e a abordagem judicial. Uma solução do tipo mista também é possível. (Canuto e Liu, 2013). A escolha da natureza dos mecanismos de recuperação financeira varia de país para país, dependendo de fatores de natureza política e económica, e também do contexto que impulsionou este tipo de regulação. Na Hungria a abordagem é a judicial, motivada pela necessidade de neutralizar a pressão política para resgatar os municípios insolventes. No Brasil, o enquadramento regulamentar das situações de insolvência dos governos subnacionais é do tipo administrativo. Na África do Sul, a solução é híbrida, com uma primeira intervenção junto dos municípios do tipo administrativa, seguida da intervenção judicial se a situação de ruptura financeira se deteriorar e conduzir à incapacidade para cumprir com os compromissos da dívida. Nos Estados Unidos existem as duas abordagens, a administrativa e a judicial. A solução do tipo judicial tem as suas origens numa lei de 1937, implementada para responder ao incumprimento generalizado dos municípios na Grande Depressão dos anos 1930.

Estes dois mecanismos de recuperação financeira representam uma abordagem diferente do problema das dificuldades financeiras dos governos subnacionais, e colocam o ónus da crise sobre uma entidade diferente (Liu e Waibel, 2008, 2010). De facto, como e por quem é partilhado o risco de insolvabilidade de um governo subnacional é a marca distintiva das duas soluções. No caso da abordagem judicial, uma parte do risco de incumprimento do governo subnacional é imputada aos seus credores, através do perdão de dívidas. Numa solução de cariz administrativa, o custo do desequilíbrio financeiro é suportado pelos constituintes da jurisdição, no âmbito da adopção de medidas de ajustamento orçamental. Neste sentido, o tipo de reestruturação da dívida previsto para cada um dos casos é diferente. Na abordagem judicial, está em causa o perdão das dívidas (*debt discharge*), que deve ser justo e equitativo. Na abordagem administrativa, o foco da intervenção está no desenho e implementação de um plano de reestruturação da dívida dos governos subnacionais

sem perdas de capital para os detentores da dívida, passando, por exemplo, pela consolidação das dívidas e pelo alongamento das maturidades dos empréstimos.

No âmbito de uma abordagem de natureza administrativa, as possíveis soluções para a recuperação da sustentabilidade financeira de uma jurisdição distinguem-se conforme o grau de interferência de um nível de governo superior na autonomia da gestão da política orçamental dos governos subnacionais. Os planos de ajustamento orçamental aplicados aos governos subnacionais especificam as medidas a adoptar nos domínios das receitas e despesas, em contrapartida de programas de reestruturação da dívida, e estão previamente definidas na lei que regula as finanças dos governos locais, ou então são negociados *ad hoc*. Mas pode também estar prevista uma solução mais extrema, que passe pela administração temporária das finanças subnacionais por um organismo que reporte a esse mesmo nível de governo superior, e que assume a responsabilidade política directa por muitos dos aspectos da gestão orçamental local.

2.4 No que respeita às diferenças entre a insolvência das empresas e a insolvência de um governo subnacional

Ao admitir-se uma solução do tipo judicial, ainda que exclusivamente para os casos mais graves de desequilíbrio, em que a recuperação da sustentabilidade financeira do município obrigue a um perdão de dívidas, é necessário providenciar uma solução específica, que atente às diferenças entre a insolvência das empresas e a insolvência de um governo subnacional.

As diferenças entre o tratamento da insolvência dos governos subnacionais e de uma empresa privada fazem-se sentir essencialmente a 3 níveis (Liu e Waibel, 2008 e 2010). Primeiro, enquanto que uma empresa pode ser liquidada, um governo subnacional não o pode ser. Segundo, quando uma empresa privada é declarada insolvente, todos os activos são potencialmente objecto de penhora. No âmbito dos governos subnacionais, mesmo que os credores recebam uma sentença em tribunal favorável contra uma jurisdição, a capacidade dos credores para penhorar os activos dos governos subnacionais é fortemente restringida, de forma a assegurar a continuidade na provisão de serviços públicos essenciais às populações. Terceiro, enquanto que a declaração de insolvência de uma empresa privada tem como finalidade a liquidação do património e a repartição do produto obtido pelos credores, no caso dos governos subnacionais o objectivo da regulação é a recuperação da solvabilidade financeira das jurisdições e não a liquidação dos activos.

Em conclusão, é da maior importância que a regulação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos locais e regionais assegure o equilíbrio entre a necessidade de cumprir com a provisão de bens públicos essenciais e o respeito pelos direitos dos credores privados.

3 | EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

A solvabilidade financeira dos governos subnacionais é um assunto debatido ao nível do Conselho da Europa. O relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties* (Conselho da Europa, 2002), dá a conhecer os resultados de um inquérito aos Estados-membros do Conselho da Europa. O relatório conclui que a maioria dos governos centrais faz uso de outros instrumentos que não a ajuda financeira para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais. A situação mais frequente é aquela em que o governo central exige à autoridade local um plano de recuperação da situação financeira e que ela própria contribua para a resolução das suas dificuldades financeiras. Na grande maioria dos países, as autoridades locais não podem ser declaradas insolventes (em apenas 5 países as autoridades locais podem ser declaradas insolventes, e apenas em 2 destes 5 países o enquadramento legal especifica os procedimentos de insolvência). A insolvência não é, assim, uma opção que os Estados-membros considerem ser a mais adequada para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais.

O mesmo relatório (Conselho da Europa, 2002), compila vários estudos de casos de governos subnacionais de Estados-membros do Conselho da Europa que, estando com dificuldades financeiras, solicitaram a assistência financeira do governo central dos respectivos países. O relatório relaciona directamente a questão das dificuldades financeiras dos governos locais com causas que correspondem, no essencial, a dois tipos de causas: factores para além do controle dos governos locais (por exemplo, desastres naturais, declínio da actividade económica) e decisões da responsabilidade dos governos locais (por exemplo, envolvimento em negócios da esfera privada, decisões políticas de mérito duvidoso, incapacidade de reduzir as despesas em resposta ao decréscimo das receitas).

Cordes et al. (2015) estuda 16 episódios de crises financeiras em governos subnacionais de federações entre 1975 e 2012 (Argentina, Austrália, Brasil, Alemanha, Índia, México, Espanha, África do Sul e Estados Unidos). As principais conclusões deste estudo podem ser assim sintetizadas:

- Os casos de reestruturação da dívida são pontuais, envolvendo pequenas jurisdições (municípios) ou casos em que a própria dívida do governo federal é reestruturada;
- Os mecanismos de resolução das crises financeiras previamente definidos são raros, com excepção da solução judicial no caso dos Estados Unidos. (Chapter 9 of the US Bankruptcy Act (Chapter 9), recentemente utilizada no caso de Jefferson County (Alabama, 2011), San Bernardino (Califórnia, 2012) e Detroit (Michigan, 2013).
- Na grande maioria dos casos a resolução das crises financeiras subnacio-

nais envolveu a ajuda central, na forma de garantias, empréstimos ou transferências. A ajuda foi acompanhada por restrições à autonomia orçamental subnacional, reforçadas por sanções de natureza administrativa ou financeira em caso de incumprimento dos planos de ajustamento orçamental.

- Em casos pontuais (Cidade de Nova Iorque em 1975, Distrito de Columbia em 1996, e em algumas entidades na África do Sul em 2011-12) os empréstimos federais foram acompanhados por controlos administrativos diretos sobre a gestão orçamental destas entidades.

Em alguns Estados da Alemanha, a resposta às situações de endividamento excessivo dos governos locais passa, desde 2010, por um fundo mutualizado (*bailout fund*), participado na maior parte dos casos pelas entidades locais, a que estas podem recorrer em caso de dificuldades financeiras (Heinelt e Stolzenberg, 2014). O objetivo prioritário deste tipo de fundo é a redução do endividamento (a curto prazo e/ou a longo prazo) e/ou a eliminação dos défices anuais. O acesso ao financiamento está condicionado a um programa de ajustamento orçamental cujo cumprimento é monitorizado.

Na Hungria a solução é do tipo judicial [Municipal Debt Adjustment Law (Law XXV, 1996)], tendo influenciado legislação similar na Estónia, Letónia, e Roménia na primeira metade da década de 2000. Esta abordagem foi a resposta às pressões de *bailout*, quer por parte dos credores (os bancos não avaliavam o risco de crédito dos municípios por assumirem a intervenção do governo central), quer por parte dos municípios (sem restrições, contratualizavam empréstimos de MLP para financiar os défices operacionais de curto prazo). O poder do tribunal neste processo é substancial: é constituída uma comissão (Debt Committee) presidida por um administrador judicial (financial trustee) nomeado pelo tribunal, cuja tarefa principal consiste em elaborar o plano de reestruturação das dívidas, que será apresentado aos credores, e que será aprovado pelo tribunal. As medidas de ajustamento orçamental impostas em troca da reestruturação da dívida podem ser substanciais e dependem do administrador judicial.

Nos Estados Unidos, a solução judicial (Chapter 9 of the US Bankruptcy Act) tem origem numa lei de 1937, implementada para responder ao incumprimento generalizado dos municípios na Grande Depressão dos anos 1930 (Kimhi, 2008). O município é o único que tem legitimidade para iniciar o processo de insolvência na condição de ter obtido autorização estadual para pedir a falência (em 23 dos 50 estados não é possível). O tribunal (tal como na Hungria) tem o poder para recusar a petição entregue pelo município, de forma a assegurar a boa-fé do devedor, isto é, evitar o perdão de dívidas quando o município é capaz de as pagar. O primeiro objetivo deste mecanismo é resolver os conflitos de interesses entre credores e devedores, e entre credores (questão tanto mais premente quanto mais importante for o mercado

de títulos subnacionais (hold out) A grande vantagem desta solução é suspensão de todas as execuções movidas contra o município pelos seus credores a partir do momento em que se inicia o processo de insolvência (automatic stay). Os poderes do tribunal são limitados: é o município que apresenta o plano de reestruturação das dívidas e não interfere nas medidas de ajustamento orçamental definidas pelo município.

É importante sublinhar que o recurso pelo município ao procedimento judicial pode ser interpretado pelos mercados de capitais como um forte sinal de má gestão financeira e orçamental por parte das autoridades locais, colocando em risco a reputação da jurisdição enquanto devedor, a que os potenciais credores podem reagir aumentando as taxas de juro e/ou racionando o crédito. Os municípios são, assim, encorajados a encontrar outro tipo de soluções para as dificuldades financeiras que não a insolvência pela via judicial, nomeadamente soluções que travem a deterioração da situação financeira e que assegurem a solvabilidade financeira das economias locais. Assim, na Hungria, quatro anos após a promulgação da Lei de Insolvências em 1996, apenas 11 dos 3158 municípios pediu protecção contra a insolvência. (Liu e Waibel, 2008). Nos Estados Unidos, entre 1976 e 2009, registaram-se apenas 40 pedidos de falência por parte de municípios, e apenas 30 desses pedidos foram aprovados. Em 2008, por exemplo, apesar do grande impacto da recessão sobre a economia dos municípios, apenas dois municípios recorreram à figura da insolvência (Kimhi, 2010).

4 | MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E O FUNDO DE APOIO MUNICIPAL (FAM)

A Lei das Finanças Locais (Lei nº 73/2013) reconduziu a problemática do desequilíbrio financeiro municipal às situações em que o limite da dívida é ultrapassado (n.º 1 do artigo.º 57.º), o que representa uma simplificação dos critérios face ao previsto na anterior Lei das Finanças Locais. O modelo para lidar para com as situações de desequilíbrio financeiro continua, no entanto, a ser um modelo dualista, ao prever soluções distintas, o *saneamento financeiro* e a *recuperação financeira*, para graus diferentes de desequilíbrio financeiro.

O mecanismo de *saneamento financeiro* (optativo para o município se o limite da dívida for ultrapassado e obrigatório sempre que a dívida se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores) consiste num programa de ajustamento orçamental que contempla dois tipos de medidas, tipicamente previstas numa solução do tipo administrativo para a regulação *ex-post*, e que são a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, através do recurso a um empréstimo de saneamento financeiro, acompanhadas

por medidas de reequilíbrio orçamental que visam a redução e racionalização da despesa corrente e de capital, e a otimização da receita própria (artigo 58.º), compatíveis com a diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível e o restabelecimento da respetiva situação financeira de um modo sustentável.

O mecanismo de *recuperação financeira* é obrigatório para os municípios em situação de rutura financeira que, como já dissemos, são aqueles cuja dívida total é superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (n.º 2 e n.º 3 do artigo 61.º). A Lei contempla ainda a possibilidade dos municípios que não se encontram em situação de rutura financeira poderem, se assim o entenderem, recorrer ao mecanismo de recuperação financeira no caso da dívida total representar entre 2,25 e 3 vezes a média das suas receitas correntes nos três exercícios anteriores, quando não optarem pelo saneamento financeiro (n.º 3 do artigo 58.º). Em julho de 2014, 19 municípios encontravam-se em situação de rutura financeira, 23 municípios reuniam as condições para aceder ao mecanismo de saneamento financeiro.

As medidas de assistência financeira previstas no mecanismo de *recuperação financeira* são operacionalizadas através da criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM) (regulamentado através da Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto), constituído por um capital social de 650 milhões de euros, repartido em partes iguais pelo Estado e pelo conjunto dos 308 municípios. Neste contexto, a Lei das Finanças Locais introduz o princípio da mutualização das dívidas dos municípios e da solidariedade intermunicipal no esforço de recuperação financeira dos mesmos. Ao beneficiarem da assistência financeira através de empréstimos de fundos pelo FAM, estes municípios ficam obrigados ao pagamento de juros pelos fundos resgatados e sujeitos a um programa de ajustamento que define as medidas de reequilíbrio orçamental.

A grande mais-valia de um fundo de resgate como o Fundo de Apoio Municipal é que assegurará a disponibilidade dos fundos necessários para solucionar as situações de rutura financeira dos municípios (com a ressalva de que este não seja um problema sistémico ao nível local). Cria-se, assim, um mecanismo que permite aos municípios contornarem as dificuldades no acesso ao financiamento bancário que, como já referimos, têm vindo comprometer a eficácia dos programas de recuperação financeira. Pela mesma razão, a mutualização da dívida entre municípios pode contribuir para o endurecimento da restrição orçamental do município, no sentido em que credibiliza o compromisso do Estado de não resgatar os municípios em dificuldades financeiras (n.º 3 do art.º 57º).

Em nosso entender, as vantagens de uma solução de natureza administrativa (como a consubstanciada no Fundo de Apoio Municipal) justificam que esta seja a opção para os mecanismos de recuperação financeira dos municípios Portugueses

em rutura financeira, em detrimento de uma solução de natureza judicial.. São várias as ordens de razão para que, em nosso entender, estes sejam os princípios que devem presidir à regulamentação do FAM.

A solução judicial é uma abordagem que permite transferir uma parte do risco de incumprimento do município para os seus credores, através do mecanismo do perdão das dívidas. Em princípio, será justo que assim seja, em particular quando falamos de credores financeiros. Primeiro, porque algumas das causas das dificuldades financeiras dos municípios são exógenas à própria actuação dos dirigentes locais. Mas mesmo quando o endividamento excessivo e as dificuldades financeiras resultem de uma gestão displicente das finanças locais, as instituições financeiras continuam a ser quem tem maior capacidade para calcular e dispersar o risco de incumprimento.

A solução de natureza judicial tem também a vantagem de dar resposta aos casos mais graves de desequilíbrio financeiro, em que a recuperação da sustentabilidade financeira só pode ser feita através do perdão de dívidas. Neste contexto, e como já referimos, a abordagem judicial garante um processo de reestruturação colectivo de dívidas ordeiro e equitativo, ultrapassando as eventuais dificuldades inerentes a um processo de negociação individual com os diferentes credores, e garantindo simultaneamente a continuidade da provisão de bens e serviços públicos essenciais.

Mas a solução judicial não é assim tão linear e levanta questões importantes que justificam que se deve confinar a situações extremas. Primeiro, há uma componente moral da insolvência que terá que ser sempre acautelada em qualquer solução do tipo judicial. A existência de um procedimento que preveja o perdão de dívidas envolve sempre o aumento do risco moral por parte dos municípios que, ao beneficiarem da figura da insolvência, poderão deixar de conformar o seu comportamento *ex-ante* no sentido de prevenir a ocorrência de situações de rutura financeira. A dimensão deste problema depende em grande parte das contrapartidas impostas ao governo local no plano de ajustamento orçamental, em matéria do esforço exigido na redução de despesas e no aumento de receitas. No mesmo sentido, o acesso do município a uma solução pela via judicial deverá ser condicionada à prova, por parte do município, de que encetou todos os esforços no sentido de chegar a um acordo entre credores, mas que tal não foi possível. Por exemplo, nos Estados Unidos (*Chapter 9 of the US Bankruptcy Code*), para que a petição de insolvência seja aceite pelo tribunal, o município tem que demonstrar que é incapaz de pagar as dívidas, que tentou negociar um plano de reestruturação das dívidas com os credores, ou que essas negociações são impraticáveis. Se não for esse o caso, a via judicial deverá ser vedada ao município. Os mecanismos de recuperação financeira também devem prever medidas punitivas que incentivem o município a envolver-se num processo

de recuperação financeira pela via administrativa, como por exemplo a suspensão da transferência de verbas de financiamento e mesmo o risco da perda de mandato. Segundo, a abordagem judicial comporta o risco de ser um processo estigmatizante para os governos locais. De facto, ao envolver perdas de capital, este tipo de solução pode ser entendida pelos credores como um indício de um risco de incumprimento acrescido, que se traduz no aumento do custo do crédito. Terceiro, a experiência dos Estados Unidos mostra que o número de municípios que recorreu à via judicial para a resolução das situações de ruptura financeira é diminuto. Esta evidência poderá sustentar a tendência para a fuga a um processo estigmatizante como é o da insolvência, com consequências negativas na avaliação do risco de crédito (Kimhi, 2010).

Por sua vez, uma solução do tipo administrativo para a recuperação financeira dos municípios não envolve perdas de capital para os detentores da dívida, e a internalização dos custos do desequilíbrio financeiro recai predominantemente sobre os residentes da jurisdição, por via do aumento dos impostos, e também pela redução na oferta de certos serviços públicos. Esta é uma abordagem que faz todo o sentido se pensarmos que a solução para os problemas financeiros dos municípios não deve ser dissociada do princípio da necessidade de uma legitimação democrática do fenómeno financeiro local. Neste contexto, em que os munícipes eleitores suportam com o aumento de impostos e a redução na oferta de serviços públicos o processo de ajustamento orçamental, haverá um desincentivo ao endividamento excessivo por parte dos responsáveis locais quando as situações de rutura financeira forem tão penalizantes que faça os eleitores mudar o seu voto. Assim, e uma vez que os eleitores estão numa posição de evitar as potenciais situações de rutura financeira, através da eleição de agentes políticos responsáveis, também devem internalizar os custos da recuperação da solvabilidade financeira da sua jurisdição.

Um último argumento a favor de uma solução do tipo administrativo para o tratamento das situações de rutura financeira dos municípios Portugueses, e agora atendendo especificamente à realidade do sistema judicial em Portugal, tem a ver com o imperativo da celeridade na reestruturação das dívidas. A comprovada morosidade do sistema judicial vem reforçar a validade de uma solução do tipo administrativa como regra, que poderá proporcionar uma resposta mais rápida e eficiente do que a judicial. Na perspectiva do município, a questão da celeridade surge neste contexto com particular pertinência por três ordens de razões: i) a existência de custos associados aos pagamentos em atraso, como juros de mora; ii) o risco de litigância jurídica que possa acarretar custos acrescidos para o Estado e iii) as consequências económicas e sociais que possam decorrer da não regularização dos pagamentos a fornecedores, pelo risco de interrupção na provisão de bens ou serviços públicos aos munícipes. Na perspectiva dos credores, é importante notar

que a deterioração da situação financeira dos municípios portugueses se traduz no avolumar de pagamentos em atraso aos respectivos fornecedores. Para os fornecedores dos municípios, a dilatação do prazo de pagamento para além do razoável significa custos financeiros adicionais e um custo associado à incerteza relativamente à data do recebimento. Estes custos repercutem-se naturalmente em preços mais elevados dos bens e serviços e na própria sustentabilidade financeira de muitas das pequenas e médias empresas que são fornecedores dos municípios e que são vitais para a dinamização da economia local. A celeridade na regularização destas dívidas permitirá a redução deste tipo de custos, de que beneficiarão em primeira linha os próprios fornecedores, mas também os próprios municípios.

Apesar das vantagens do Fundo de Apoio Municipal (FAM), a que já nos referimos anteriormente, a mutualização das dívidas dos municípios levanta duas questões. Uma delas é que a restrição orçamental do município pode ser enfraquecida pelos incentivos perversos que podem surgir na condução da política orçamental, com a assunção de riscos que de outra forma não seriam assumidos, nomeadamente se as condições de assistência financeira asseguradas pelo FAM forem mais favoráveis do que as do próprio mercado, e em particular no caso dos municípios de pequena dimensão que, comparativamente com os municípios de maior dimensão, terão uma menor participação no FAM. Este risco em princípio será mitigado se a assistência financeira prestada pelo FAM tiver uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, apenas quando aquelas sejam insuficientes para a recuperação financeira do município. Devem, assim, ser privilegiadas as medidas de reestruturação financeira que, tendo a adesão voluntária dos credores, visam alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e reduzir a dívida e/ou os seus encargos. A segunda questão levantada pelo mecanismo de mutualização da dívida dos municípios é o défice de democracia. É legítimo questionar porque é que o contribuinte de um município com finanças equilibradas, que nunca votou nem aprovou as opções de gestão orçamental de um município incumpridor, há-de financiar a recuperação financeira desse município, em particular se o desequilíbrio financeiro for o resultado de uma gestão orçamental imprudente.

5 | CONCLUSÃO

Este artigo aborda os mecanismos de recuperação financeira dos governos locais, em geral, e dos municípios Portugueses, em particular. Este este tipo de regulação, ao definir regras e procedimentos claros para a recuperação dos governos subnacionais, é fundamental para o endurecimento da restrição orçamental dos governos locais, no sentido em que reforça a credibilidade do compromisso de não resgate do governo central.

Apesar das especificidades das soluções em cada caso, a natureza dos governos subnacionais condiciona os mecanismos de recuperação financeira. Em particular, os governos subnacionais não podem falir como as empresas, e a oferta de bens e serviços públicos essenciais que são da competência de um governo local não pode ser posta em causa pela imposição de medidas de ajustamento orçamental. O objetivo de recuperação financeira deve, assim, ser atingido através de um esforço repartido com equidade entre o município e os seus credores.

As vantagens de uma solução de natureza administrativa justificam que esta seja a opção consagrada nos mecanismos de recuperação financeira dos municípios Portugueses em desequilíbrio financeiro. No que respeita ao Fundo de Apoio Municipal, que tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios em rutura financeira, tem a mais-valia de garantir o financiamento necessário à sua recuperação financeira, contornando as dificuldades no acesso aos empréstimos bancários. No entanto, a mutualização da dívida municipal pode enfraquecer a restrição orçamental dos municípios, no sentido em que estes podem ser incentivados a assumir riscos que de outra forma não assumiriam, por anteciparem a disponibilidade de ajuda financeira em caso de necessidade. Este risco poderá ser mitigado se no Plano de Ajustamento Municipal acordado entre o município e o FAM a assistência financeira prestada pelo FAM tiver uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira.

REFERÊNCIAS

Canuto, Otaviano e Liu, Lili (eds). **Subnational Insolvency Framework**, in *Until Subnational Debt Do Us Part-Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, DC: World Bank, Parte 2, 2013.

Carvalho, João; Fernandes, Maria José; Camões, Pedro e Jorge, Susana. **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses — 2011 e 2012**, Julho, Lisboa, Edições OTOC: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2013.

Conselho da Europa. **Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties**. Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CLR), Local and Regional Authorities in Europe, nº 77, Council of Europe, Strasbourg, 2002. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1385297&Site=COE>

Cordes T., M. Guerguil, L. Jaramillo, M. Moreno-Badia e S. Ylaoutinen. **Subnational Fiscal Crises in Designing a European Fiscal Union**, Cottarelli and Guerguil (eds), Routledge, pp. 198-223, 2015.

Heinelt, H. e Stolzenberg, P. “**The Rhinish Greeks’ Bailout funds for local government in German federal states**”, *Urban Research & Practice*, 7(2), pp. 228–240, 2014.

Inman, R. “**Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U. S. Federalism**”, in Rodden, J. *et al.* (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 35-83, 2003.

Kimhi, Omer. “**Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A Solution in Search of a Problem**”, *Yale Journal on Regulation*, Vol. 27, nº 2, pp. 351-359, 2010.

Kornai, János; Maskin, Eric. e Roland, G Gérard. **“Understanding the Soft Budget Constraint”**, Journal of Economic Literature, Vol. 41, nº 4, pp.1095–1136, 2003.

Liu, Lli. e Waibel, Michael. **“Subnational insolvency: cross-country experiences and lessons,”** Policy Research Working Paper Series 4496, The World Bank, 2008.

Liu, Lli. e Waibel, Michael. **“Managing Subnational Credit and Default Risks,”** Policy Research Working Paper Series 5362, The World Bank, 2010.

Lobo, Flora. **A Descentralização Orçamental e o Endividamento Público Subnacional – Uma Aplicação aos Municípios Portugueses**, Tese de Doutoramento em Economia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013.

Lobo, Flora e Ramos, Pedro. **“Desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses: a relevância e as causas do problema”**, 19º Congresso da APDR, Universidade do Minho, Braga, 20 a 22 de Junho, 2013.

Rodden, J., Eskelund, G. e Litvack, J (eds.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**, Cambridge, MIT Press, 2003.

FROM HERITAGE TO CITIZENS' CREATIVITY – THE ECOLOGY OF DESIGN AND PARTICIPATION IN PAREDES' INDUSTRIAL HERITAGE

Data de aceite: 13/02/2020

Data de submissão: 11/11/2019

Jorge Brandão Pereira

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Escola Superior de Design

ID+ Instituto de Investigação em Design, Media e Cultura, Portugal

Heitor Alvelos

Universidade do Porto

ID+ Instituto de Investigação em Design, Media e Cultura, Portugal

Vitor Quelhas

Instituto Politécnico do Porto, Escola Superior em Media, Artes e Design

ID+ Instituto de Investigação em Design, Media e Cultura, Portugal

ABSTRACT: The following paper explores the dynamics of design, citizens' engagement and local culture, in the framework of the city of Paredes and its industrial heritage. This particular case study aims at demonstrating communication design as a strategic constituent for the organizations' ecology. This is assessed in the municipality of Paredes, a traditional industrial region in Northern Portugal, with a symbolic deficit in its main industrial activity, the furniture industry. Paredes has a historically rooted entrepreneurial tradition, centenarian,

with varying endogenous assets, a privileged geographical position and a strong industrial heritage associated with furniture and wood. This activity defines an identity and local culture and is recognized as such. The relationship of the industry with the design as strategy, methodology and product has evolved very significantly, having a framed governance strategy that aimed to connect with sustainable development practices in design, but that wanders by a series of decisions that report to mismatched agendas with the design. To enhance this regional development, design is included in policies and upheld as a promoter of development for a creative city. This research acknowledged design as an enhancer for the interpretation of organizational strategy, an innovation model that branches into the economic and creative spheres. It evolves to build the concept of creative economy, and is particularly associated with models for territorial development. In addition to traditional conditions linked to the industrial strategy, design as a constituent part of the development of organizations may be interpreted as the bridge between strategy, communication and participation.

KEYWORDS: design, furniture industry, local heritage, Paredes

DO PATRIMÓNIO À CRIATIVIDADE DOS CIDADÃOS – A ECOLOGIA DO DESIGN E PARTICIPAÇÃO NO PATRIMÓNIO INDUSTRIAL DE PAREDES

RESUMO: O presente artigo explora a dinâmica do design, o envolvimento dos cidadãos e a cultura local, na estrutura da cidade de Paredes e seu património industrial. Este estudo de caso específico visa demonstrar o design de comunicação como um componente estratégico para a ecologia das organizações. Isso é avaliado no contexto de Paredes, uma região industrial tradicional do norte de Portugal, com um *deficit* simbólico na sua principal atividade industrial, a indústria de mobiliário. Paredes tem uma tradição empresarial historicamente enraizada, centenária, com ativos endógenos variados, uma posição geográfica privilegiada e um forte património industrial associado ao mobiliário e indústria da madeira. Esta atividade define uma identidade e uma cultura local e é reconhecida como tal. A relação da indústria com o design como estratégia, metodologia e produto evoluiu muito significativamente, tendo uma estratégia de governança estruturada que visava conectar-se às práticas de desenvolvimento sustentável em design, mas que vagueia por uma série de decisões que relatam agendas incompatíveis com essa mesma estratégia de design. Para sustentar esse desenvolvimento regional, o design é incluído nas políticas e confirmado como promotor do desenvolvimento de uma cidade criativa. Esta pesquisa reconheceu o design como um potenciador da interpretação da estratégia organizacional, um modelo de inovação que se ramifica nas esferas económica e criativa. Evolui para construir o conceito de economia criativa e está particularmente associado a modelos de desenvolvimento territorial. Além das condições tradicionais ligadas à estratégia industrial, o design como constituinte do desenvolvimento das organizações pode ser interpretado como a ponte entre estratégia, comunicação e participação.

PALAVRAS-CHAVE: design, indústria de mobiliário, património local, Paredes

1 | A STARTING FRAMEWORK

Paredes' evolution as a developing territory is closely tied to the furniture and wood industry, with more than a century of history. This paper systematizes information collected from relevant sources, otherwise scattered, and that is part of a PhD research project about this local culture and its relation with design culture and design identity (Pereira: 2015).

It is a developing municipality, endowed with the essential infrastructure, which has recorded a demographic change and an ability to become a more attractive area.

The furniture industry is one of the economic, strategic and social drivers of the region. It is the largest employer in the region, since “62% of its workforce is in the manufacturing sector, with the weight of furniture in this sector exceeding 60%” Paredes Rota dos Móveis-SACIC (2009: 10). The furniture sector is, in fact, over-represented in Paredes, hence the relevance the strategy has for this economic area.

2 | DEFINING A LOCAL INDUSTRY

Paredes was elevated to town status in 1844 by Queen Maria II, an important date which highlighted an historical figure politically linked to the historic reality of Portugal at the time, that enabled Paredes to participate in promoting progress—as understood then—focused on accessibility, transport, communications and education. This figure was the Counselor José Guilherme, who incorporated a strategic vision for the region linked to the furniture industry, “a bourgeoisie with the economic power to acquire furniture, the figure of José Guilherme is worth mentioning because he was greatly involved in the whole development of the municipality and the town, in terms of city planning, the road network, and “progress” in general.” Alves (n.d.: 4)

The economic development of Paredes, from this time, was concentrated on agriculture, which was modernized, and this new industry of timber and furniture, which in turn boosted trade.

The origins of this “new” industry are in the tradition of woodworking, for which “there are indirect references that point to the existence of joiners, sculptors, woodcarvers, sawyers and other craftsmen (...)” Alves (n.d.: 2). Alves undertook some research, a review of literature and interviews with the population, and refers to the “near invisibility of the furniture industry in the works consulted” Alves (n.d.: 1).

These craftsmen underwent a gradual evolution from manual labor to industrialization, in the phenomenon of the Industrial Revolution that was witnessed throughout Europe. The descriptions by Vieira in “O Minho Pittoresco”, a monograph dated 1887, refer to the existence of “construction workshops (carpenters, bricklayers and plasterers), 136 workers. Pine sawmill: 3 manual laborers and 3 hydraulic saws” Vieira (1887: 583).

In an interview published in the newspaper “O Progresso de Paredes”, Joaquim Moreira dos Santos is presented as one of the pioneers in the industrial manufacture of furniture in the municipality of Paredes. He identifies some hypotheses about the emergence and development of the furniture activity in the territory. According to the interviewed: “the activity may have started with a Sicilian who have installed in town (...) and they may been the ones who developed from the mid-19th Century the industry of the chairs in the county and extending to Paços de Ferreira. In his words, this activity was an completely handmade “industry”, family-oriented, working father and children mostly in the production of chairs. “Around 1888/89 the industry was already highly developed. In Rebordosa parish, everyone had cadeireiros.” Pereira (2011: 51)

Barreiro (1922) produced the monograph that today serves as a reference document for historical research on Paredes. In a lengthy, detailed description of the municipality, he updates this information with data that Alves confirms, referring to

“joiners and carpenters in the municipality, the grandparents and great-grandparents of the people interviewed.” Alves (n.d.: 2)

In particular, it relates to an initial sign of what would be the industry of the region: “In Vilela, there is a recent initiative, the first factory in the country that we know of, making wooden seats for chairs, expanded with the production of materials for other similar industries.” Barreiro (1922: 43)

In his description of the central parish in the Municipality, Barreiro writes that “chickens and eggs are dispatched from Paredes station, along with wooden items, especially chairs, from Lordelo, Vilela and from other parts, as described below, going to Porto, Lisbon, Trás-os-Montes, etc.” Barreiro (1922: 308).

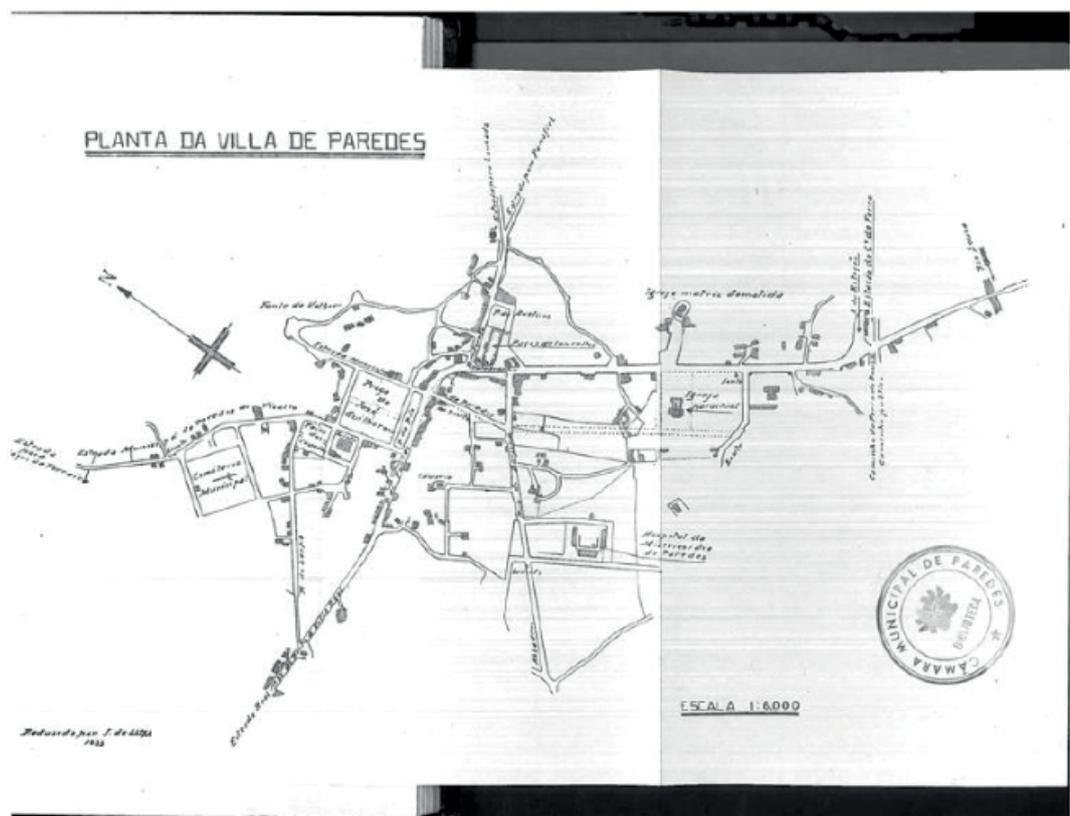


Figure 1: Map from Paredes central parish (Barreiro, 1922).

On top right we can observe the railway station reference (Estação do Caminho-de-ferro), with straight connection to *Praça José Guilherme*, the central square.

Here is a specific mention to the women who carried the chairs to sell, the *cadeireiras*. The man, the *cadeireiros*, deal only with the woodworking and production. This activity had such a great impact that at the end of 19th century almost all families had *cadeireiras*, women carrying chairs on their backs or head.

In Vilela, Barreiro (1922) also describes the activity of “Fábrica A Boa Nova”:

“In this parish, in Casães, there is an important steam factory making chair seats, which makes large-scale exports from Paredes station to Porto, Lisbon, Alentejo, Algarve, etc., as well as to abroad. It makes perfect chair seats in the Austrian fashion, using thin wooden circular slats, engraved with beautiful designs. It also

manufactures chairs, which are largely exported. The factory is the main one in the municipality.” Barreiro (1922: 554)

Barreiro (1922) reproduces a newspaper article from *Jornal de Notícias*, No. 214 of September 9, 1917 Barreiro (1922: 554-557), which describes its intensive activity and influence on its workers and the local economy.



Figure 2: *Fábrica A Boa Nova*, the first furniture industry; Designs used on the seats of chairs produced (Pereira, 2015).

We thus conclude that the local industry was already one hundred years old and developed due to political strategy, economic development and the particular characteristics of important individuals, who played an active role in the development of the history and industry of Paredes. Alves describes these reasons as “a set of favorable factors at the turn of the 20th century” (n.d.: 4). We also note the reference to the *cadeireiras*, women from Paredes, an important piece on the Art on Chairs narrative.

The railway installed in Paredes allowed the distribution of joiner pieces and chairs throughout in the county, and that until then were transported by *carreiros* or *cadeireiras*. These identities are very charismatic in the County and are part of popular imagery, but this research made possible to observe that it has been losing some of its memory (Simão: 2007; Pereira: 2011). They marked a period of Paredes’ History, connected mainly to an elder population.

“According to the elder citizens, the *cadeireiras* were women whose family members (parents, husbands) worked in carpentry and as usual for these times all contributed with their work within their abilities. These women hold the one of the toughest jobs because they had to carry the chairs at the back, or head, as if it were a beam.” Pereira (2011: 55-56)

Added to these factors was a natural disaster, the cyclone of February 15, 1941. This natural disaster caused a profound change in Paredes, at the time and for the future. “The damage caused by the storm that night felled thousands of trees throughout the municipality (and the country), causing a great amount of good quality

timber to be available at a low price. (...) To properly understand the importance of this event for the wood and furniture industry, it should be noted that in Lordelo, particularly, sawmills were built specifically to “cope with” the increase in timber work caused by tree felling.” Alves (n.d.: 5)



Figure 3: Newspapers are privileged sources for the memory and inventory of damage caused. *O Século*, from February 16, 1941; and *Jornal de Notícias*, from February 18, 1941. (Pereira, 2015).

The excess of wood available for work, received from tree felling, contributed to the development of the furniture industry in the county. This is concluded by Pereira (2011), “as it is certified through the number of applications for licenses to install more sawmill devices, sawmills and carpentry workshops.” Pereira (2011: 68)

3 | AN INDUSTRIAL ASSET

The decades following the 1941 cyclone, until 1980, are regarded as the “golden age of the furniture industry in Paredes” Alves (n.d.: 8). At this stage, Paredes underwent a transformation from a rural district into an industrial area, boosted by an emerging consumer society and the political and social context of the country.

From the sectorial point of view, it was also during this period that trade associations were created in Portugal, specifically:

1. The Association of Wood and Furniture Industries of Portugal (AIMMP - Associação das Indústrias de Madeira e Mobiliário de Portugal), originally founded in 1957 under the name Industrial Timber Guild of the districts of Porto and Aveiro - Grémio dos Industriais de Madeira dos distritos do Porto e de Aveiro. AIMMP (2007: 6);
2. The Portuguese Association of Furniture and Allied Industries (APIMA -

Associação Portuguesa das Indústrias de Mobiliário e Afins), founded in 1984 (APIMA: n.d.).

During the transition into the 21st Century, the industry benefited from a favorable economic climate and several EU financial aid programs for technological development. “The ‘90s saw a great growth in domestic consumption of furniture, due to the growth of the construction market and consumer habits. At the same time, businesses were encouraged to invest in more and better technologies, increasing the installed production capacity” (EGP, 2007, p. 33). Nationally, Paredes ranks in first place for production and sales in the furniture sector. Pinto (1996: 53).

It is at this turn of the millennium, when Portugal’s infrastructure has been modernized thanks to the support of the then European Economic Community, that design makes a consistent entry into business vocabulary.

As a result of the implementation of support for industrial development from European Union programs, design began to be incorporated as a strategic segment in the development of organizations, particularly in the design of investment-oriented public policies. “Indeed, the lack of creative design in the products offered and a new philosophy of business management in which design takes center stage within business strategies are among the most pressing needs recognized. (...) As industrial design is one of the priorities in our industrial policy, it is perfectly natural that the main financing instrument of this policy, PEDIP, provides support to industrial design.” Mira Amaral (1992: 54-55)

Design enters the agenda of economic and industrial policy, not just for this particular sector but for all economic activity, through the Specific Program for the Development of Portuguese Industry (PEDIP) proposed by the Portuguese Government’s Ministry of Industry and Energy in 1989.

The Program for the Modernization of the Wooden Furniture Industry (PROMIM) was also established under PEDIP. This dealt with a structural change in an important relevant industrial sector in the country’s economy, which at this time “shows signs of structural inadequacy at the corporate level, characterized by insufficient capital, poor business organization, outdated technology, lack of qualification of the workforce, shortcomings in the area of marketing, insensitivity to design and low levels of efficiency.” PROMIM (1990: 10)

Design was seen as an increasingly important factor, accompanying a global attention being paid to design culture, which was also observed in Portugal. What was sought in a structured way, and alongside various other programs, was the establishment of a more complex organizational model. This model positions design in two components:

- I. the interpretation of design as commercial quality, fundamental “both for penetration and to maintain a competitive position in more competitive

markets.” Valente (2000: 53)

- II. the optimization of production processes, for “organizing and strengthening technical capacity in the area of product design and development (technical design and product design).” Valente (2000: 54)

Paredes and its industry integrated and accompanied the national trend for industrial homogenization. The opening of Portuguese economy to international markets entailed structural changes relating to the necessary resources, training and corporate culture. In this sense of development, design was seen as a major factor for change (PROMIM, 1990), integrated with concepts of quality, productivity, competitiveness and marketing. The PROMIM proposal established objectives at three levels: Sectorial; Corporate; Infrastructural. These three strands made up the entire value chain associated with the industry and its organizations, within a transversal emphasis that, if implemented correctly, would correspond to the intended development goals.

It is interesting to see how design was interpreted as a discipline “honestly integrated into the production process” and that “requires a great deal of common sense, a strong approach to the immediate realities and a demystifying cultural attitude” PROMIM (1990: 26). It anticipates structuring concepts related to participatory culture, not just within an emotional connection to local realities but above all in compliance with project methodology as a formal dimension.

This description portrays a new corporate structure, where the artisanal component gradually moves away from industry, and mass production is valued. It is an interpretation of design based on industrial efficiency, the use of technology in business, and with programs like Program for Improving Competitiveness of Wood Industries (COMPIFIM), between 2002 and 2008, described as “the largest intervention program in the sector (...), the know-how gained from this project constitutes a key pillar for the definition of new aid programs to the sector” AIMMP (2009: 9). More recently, under the National Strategic Reference Framework (QREN) programs, the Development Program for the Wood and Furniture Industries of Portugal (PRODIMMP), launched in 2007 in the 2007-2013 QREN, sought “to create competitive advantages in both domestic and international markets where firms are positioning themselves or intend to position themselves.” (AIMMP, 2007)

The municipality of Paredes, recognizing this asset, develops in 2005 an industrial census. This census collected concrete data on the industrial activity of the county (Paredes Rota dos Móveis, 2005) and is the first large-scale survey acknowledged, including data collected in 1166 companies in the various parishes of the county. This study confirms, from an organizational perspective, an industrial asset in the region that perpetuates the involvement of its inhabitants and workers.

The census presents other relevant data related to this chronology, which is an average creation of 18 new companies per year, in the 1940-2005 range. This is representative of the business dynamics of the region, its boldness and its organizational capacity for growth.

The emergence of this new industrial paradigm was clear, associated with new factors of competitiveness. These factors are associated with the cult of innovation and intangibility of an increasingly complex, more global and less material world. In the industrial ecosystem of Paredes, “there were companies that took the opportunity of these actions to change their attitude towards design and incorporate it as a business strategy, and there were others that considered that it would not be ideal for them and that, in most cases, it was of no use”¹ This eventually constituted an opportunity for the incorporation of such intangible factors as design, communication and new forms of content distribution.

At the beginning of the 21st Century and with the escalation of the economic crisis, there is “a strong tendency for a significant number of companies to disappear, whether by foreclosure and discontinuation of the activity by businessmen or due to bankruptcy proceedings” EGP (2007: 34). In this adverse economic environment, the political leadership of Paredes has identified the opportunity for action, again supported financially by EU investment promotion programs, but this time with design as a bridge between the industrial heritage of the region and the collective organizational development.

It is a hybrid context, a local industry that has simultaneously tradition and will to innovate, where micro, small and medium-sized enterprises coexist, that shapes the framework for the case study of this research. The outcomes can not be interpreted right away, but in face of creative economy challenges, Paredes aims at continuing its History.

4 | PAREDES ROTA DOS MÓVEIS – FURNITURE ROUTE

Beyond the promotion of a set of enterprise infrastructures of support such as enterprise and business parks and training centers, the municipality launched in 1999 a strategic project associated to furniture designed as Rota dos Móveis (Furniture Route), in order to promote the image and prominence of Paredes as a business and touristic center for furniture. It consisted of an articulated touristic route in eight industrial areas (Pereira, 2006, p. 47). In the initial phase the slogan was merely created and after it was devised to allow a visual representation that illustrates this brand. Pereira (2011: 11).

¹ Quote by Celso Morgado, Paredes' Mayor, in a research interview conducted in November 22, 2012 to Pereira (2005: 275-283).



Figure 4: *Rota dos Móveis* brand identity (original and rebranded).

The Rota dos Móveis brand is currently hybrid equity. On one hand, it refers to an industrial and commercial heritage of the region, appearing in all official communications, including the Municipality stationary, and fulfilling the bridge for disclosure of the region's most important industry. On the other hand, is a brand that is naming a multitude of subjects, which are dispersed between the sports hall, sponsoring a Portuguese professional cycling team, a motorsports 4x4 team, a water polo team, a gourmet itinerary and avenues in the city, just to name some.

We observe an intention to render the brand ubiquitous, in all outcomes supported by the Municipality, either as promoter or as sponsor.

5 | PAREDES CENTER FOR FURNITURE DESIGN AND ART ON CHAIRS

Based on its political leadership, the Municipality defined a strategic vision to Paredes, settled in the articulation amongst their endogenous actives, the History and tradition of the municipality and the new factors of competitiveness, targeted in innovation and creativity, electing design as the development anchor.

This strategy's main aim is to affirm Paredes as a creative center of furniture design and production, positioning itself as a renewed territorial centrality, not only at a regional level—particularly in competitiveness with neighboring Paços de Ferreira—but also at national and international level. It concerns not only an economic revitalization strategy of the municipality, but also a regeneration of the city itself, allying creativity to urban and industrial life. “On the one hand, it is intended to introduce design as competitiveness factor of local furniture industry; secondly, to promote design interventions in places, buildings and public spaces in the city.” Selada and Cunha (2010: 221)

It thus moves into the second phase, Paredes Center for Furniture Design – Paredes Polo do Design de Mobiliário: a route that converges a set of ideas, from different individuals and organizations.



Figure 5: *Paredes Polo do Design de Mobiliário* visual identity.

The project was publicly presented in October 2011, as “a collective territorial reinvention project for a sustainable development, through design and creativity.” Paredes (2011: 5). It settled four key strategies for the city’s development model:

“To develop a new economic model for the region which joins traditional industries with creative industries and activities.

To implement an Urban Regeneration project for the city of Paredes aiming at the development of the Creative City.

To strengthen the components of creative industries and activities in their relationship with the culture, creativity, innovation and furniture industry of the region, the territory and the communities.

To contribute to the development of the creative industries cluster of the north [sic] region.”

This presentation included the definition of the three initiatives: *Art on Chairs* (First edition, 2012), *Creative City* and *Design Factory*. In order to perform this endeavor, its stakeholders—Paredes Municipality, industry entrepreneurs, and management actors—intended to introduce design as a factor of competitiveness in local furniture industry and as a strategic constituent for its organizations. Additionally, it intended to promote design as intervention in places, public spaces and structures. Beyond the creation of local conditions to the attraction and setting of designers (individuals or companies) and other talents to the development of the creative business, the Municipality intends to potentiate and to maximize the use of endogenous local resources, including the city’s History, industrial heritage and geography.



Figure 6: Visual identity of the sub-brands of *Paredes Center of Furniture Design*.

As one can infer from this description, many subjects are involved in this transformative narrative that wants to implement and communicate design. But the communication strategy addressed this multiplicity of initiatives and its consequences, but this was not fully achieved.

A new moment can be identified, after the Art on Chairs event. The project lost scope and media visibility for their activities, as expected in its aftermath. And in this fading, at the launch of the second edition of Art on Chairs—held between 2014 and 2015—the project got a rebranding and is promoted as a new stand-alone. Art on Chairs is presented and communicated as an autonomous project, empowered from the previous endeavor and with no direct heritage with the previous structure of Paredes Center of Furniture Design.

The Paredes Center of Furniture Design brand has faded, replaced by Art on Chairs. The global project was restructured around this brand and this specific project, apparently postponing or canceling all previous complexity. This shift is complete, including in media.

An important recognition that supports this change was the achievement of the RegioStars 2014 award in Smart Growth, by the European Commission. This acknowledgment as one of Europe’s most promising and innovative regional projects gave Paredes a wider visibility and enhanced its strategy in four key criteria: innovation, impact, sustainability and partnership (EU, 2014).



Figure 7: Visual identity of *Art on Chairs 2014-2015* brand, and its current usage in the Municipality visual identity.

6 | CONCLUSION

The evolution of Paredes' governance strategy has been a growing route, a historical tradition that should be recognized, and with a sense of timing in relation to its integration into national or European funding programs, facilitating the desired growth and commonwealth.

The industrial activity appears in a rudimentary way, predominantly within family businesses—a feature that is still predominant today. Also, natural and geographical characteristics of the territory contributed to this development. These assets shall be an identity in the municipality's activity and its leaders recognize it as such. This knowledge passed from parents to children and between generations, which reinforces the symbolic patrimony of this to the region.

Paredes had governance strategies that were endorsed by design, but that wandered through a series of decisions withdrawing its sustainability – related with economy, political agendas and media visibility. Our research (Pereira, 2015) identified this path and recognized design as an enhancer for the interpretation of organizational strategy, a model of innovation that extends to the economic and creative spheres built on a local industry identity. Evolves to build the concept of creative economy, particularly associated with territorial development models, approaching semantic and contextual approaches sustained in a collective way that develops strategy, communication and participation.

In the context of globalization of economic activities and the increasingly important insertion of local economies and industries in the international sphere, the idea of developing local and regional culture emphasizes the necessary conditions to ensure the competitiveness and sustainability of economic activity. This territorial reflection and identity is necessary to its industrial and economic sustainability, based on its symbolic patrimony and not in contextual timings. This symbolic heritage defines the narrative that is the argument of strategy by design, a collective heritage that belongs to all citizens, is independent from top-down management decisions concerning design, and highlights plurality, which is the characteristic inherent in the various territories in which it aims to be active.

REFERENCES

AIMMP (2007). **Respeitar a história, construir o futuro. Livro comemorativo dos 50 Anos da Associação das Indústrias de Madeira e Mobiliário de Portugal.** AIMMP.

Alves, P. (n.d.). **Contextualização Histórica – Apontamentos para a história da indústria de mobiliário de Paredes.** PDF Portable Document Format digital file.

APIMA (n.d.). **apima.** Retrived February 20, 2013, from <http://www.apima.pt/site/index.php?id=2139>

- Barreiro, J. (1922). **Monografia de Paredes**. Tipografia Mendonça (A Vapôr) de Laura Couto & Pinto.
- EGP (2007). **Estudo Estratégico das Indústrias de Madeira e Mobiliário**. AIMMP – Associação das Industrias de Madeira e Mobiliário de Portugal e EGP – Escola de Gestão do Porto.
- EU (2014a). **RegioStars 2014: top awards for Europe’s most innovative regional projects**. Retrived April 14, 2014, from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-349_en.htm.
- Mira Amaral, L. (1992). **Design, Indústria e Modernização**. In: Sena da Silva (Dir.). *Cadernos de Design*. Ano 1, Número 1, Março 1992.
- Pereira, F. (2011). **A Indústria do Mobiliário no Concelho de Paredes**. Master Thesis in Património e Turismo Cultural, Universidade do Minho.
- Pereira, J.B. (2015). **The contribution of communication design as a strategic constituent for the development of organizations – the input of digital media**. PhD Thesis in Digital Media, Universidade do Porto, UT-Austin Portugal Program.
- PROMIM (1990). **Draft do Programa de Modernização da Indústria do Mobiliário de Madeira (PROMIM), 6ª Versão, 6/11/90**. Ministério da Indústria e Energia, Direcção Geral da Indústria.
- Selada, C. & Cunha, I.V. (2010). **Repensar um Distrito Industrial do Mobiliário com Base no Design: O Caso de Paredes**. In: Neves, A.O. (Coord.)(2010). *CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO, Cadernos Sociedade e Trabalho*, n.º14.
- Simão, C. (2007). **Inovação e Design em Indústria Tradicionais. O Caso da Indústria de Mobiliário de Paredes e Paços de Ferreira**. Master Thesis in Inovação e Empreendedorismo Tecnológico, FEUP, Univesidade do Porto.
- Valente, A.C. (1990). **O sector da madeira e suas obras em Portugal**. INOFOR Instituto para a Inovação na Formação.
- Vieira, J.A. (1887). **O Minho Pittoresco**. Livraria de António Maria Pereira – Editor.

SOBRE O ORGANIZADOR

Lucca Simeoni Pavan - Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Londrina (2009). Professor do DAMAT na UTFPR-CP. Descreve como áreas de preferência, macroeconomia aplicada e modelagem macroeconômica, métodos quantitativos e computacionais.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agronegócio 1

C

Cadeia produtiva 17, 18, 20, 21, 30

Consistência intertemporal 75

D

Desenvolvimento regional 32, 43, 109

Desequilíbrio financeiro 92, 93, 94, 97, 101, 103, 104, 105, 106, 107

Design 88, 108, 109, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

E

Economia solidária 32, 36, 37, 41, 42, 43, 44

Envelhecimento 75, 89

Estado do Pará 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 20

F

Futuro 45, 46, 47, 48, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 65, 66, 72, 75, 77, 78, 79, 80, 82, 88, 89, 120

G

Geração de renda 18, 32, 35, 36, 37, 41, 42

Governos locais 92, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 104, 105

I

Indústria de mobiliário 109, 120, 121

Inovação 14, 15, 16, 17, 18, 19, 35, 109, 121

P

Pará 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30

Paradigmas tecnológicos 14, 15, 16, 19

Paredes 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

Património local 109

Pesca artesanal 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 31

Política social 5, 75, 76

Propriedade intelectual 14, 16

R

Regulação ex-post do endividamento subnacional 92

Rendimento básico universal 45, 46, 52, 55

S

Saúde mental 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44

Sistemas de pensões 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 89

T

Trabalho 1, 2, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 121

V

Venezuela 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13

 **Atena**
Editora

2 0 2 0