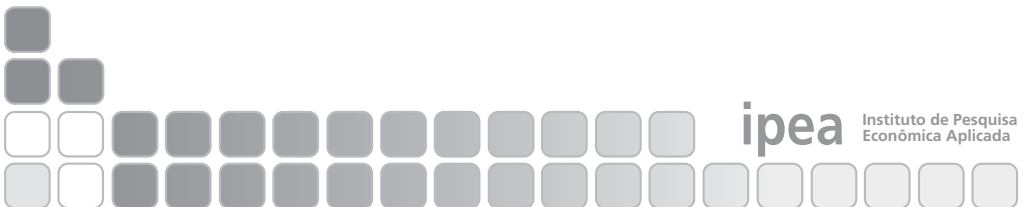


A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 REVISITADA: RECUPERAÇÃO HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS ECONÔMICA E SOCIAL

Volume 1



Organizador
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa

Estanislau Maria de Freitas Júnior

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

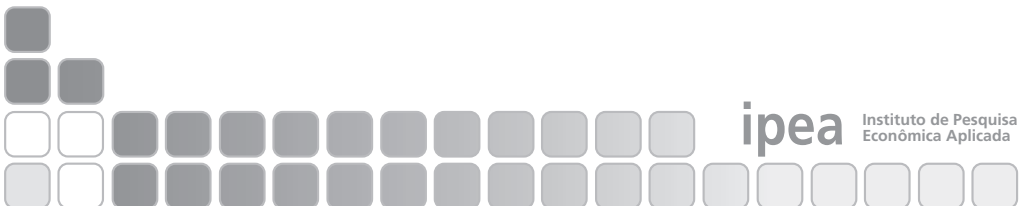
URL: <http://www.ipea.gov.br>

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 REVISITADA: RECUPERAÇÃO HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS ECONÔMICA E SOCIAL

Volume 1



Organizador
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2009

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro
Série Acompanhamento e Análise de Políticas Públicas

Volume 1

A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social, José Celso Cardoso Jr. (Organizador)

Volume 2

A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental, José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (Organizadores)

Equipe Técnica

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)
Carlos Henrique Romão de Siqueira
José Carlos dos Santos
Maria Vilar Ramalho Ramos

A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social / organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea, 2009.
v.1 (291 p.) : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-020-8

1. Constituição (1988). 2. Políticas Públicas. 3. Política Econômica. 4. Política Social. 5. Análise Histórica.
6. Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 342.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Diretoria Colegiada7

INTRODUÇÃO

A CF/88: ECONOMIA E SOCIEDADE NO BRASIL

Ricardo L. C. Amorim9

PARTE I: CONTEXTO HISTÓRICO E SIGNIFICADO ATUAL DA CF/88..... 35

CAPÍTULO 1

PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE: UMA REFLEXÃO HISTÓRICA SOBRE A CF/88

Plínio de Arruda Sampaio37

PARTE II: A CF/88 E A DINÂMICA SOCIAL E ECONÔMICA 53

CAPÍTULO 2

A CF/88 E AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Ribeiro, André Gambier Campos

e Milko Matijascic55

CAPÍTULO 3

A CF/88 E AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Cláudio Hamilton dos Santos e Denise Lobato Gentil 123

CAPÍTULO 4

A CF/88 E A INFRAESTRUTURA ECONÔMICA BRASILEIRA

Ricardo Pereira Soares, Carlos Alvares da Silva Campos Neto, Bolívar Pêgo,

Francesca Abreu e Alfredo Eric Romminger 161

CAPÍTULO 5

A CF/88 E O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Lucia Helena Salgado201

CAPÍTULO 6

A CF/88 E AS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CT&I BRASILEIRAS

Mansueto Almeida213

PARTE III: A CF/88 VINTE ANOS DEPOIS: AVANÇOS E DESAFIOS 253

CAPÍTULO 7

OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E O PAPEL DO ESTADO

Gilberto Bercovici255

APRESENTAÇÃO

Na atual quadra histórica de desenvolvimento da sociedade brasileira, as desigualdades sociais e regionais, a pobreza extrema, a extravagante concentração de fluxos de renda e estoques de riqueza, a insegurança no trabalho e nas ruas, as discriminações de raça, gênero e idade, a baixa qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas relevantes, são fenômenos analiticamente inteligíveis, mas moralmente inaceitáveis. Porquanto muito se tenha avançado na compreensão desses fenômenos, ainda não é possível vislumbrar uma concentração de interesses que rompa rápida e estruturalmente com as mazelas que assolam o cotidiano dos brasileiros.

Passados mais de vinte anos daquele que foi o “lento, gradual e seguro” processo de redemocratização da sociedade brasileira, e exatos vinte anos da chamada Constituição Cidadã, devemos dizer que inúmeros avanços foram obtidos, mas, igualmente, reconhecer que imensos obstáculos ainda precisam ser examinados e superados. Para tanto, um aspecto que precisa ser considerado com mais atenção, entre nós brasileiros, é que os complexos embates que envolvem os processos decisórios em contextos democráticos refletem tanto o grau de amadurecimento das instituições e dos grupos de interesses organizados como a própria herança social e os ambientes políticos e econômicos dentro dos quais eles atuam. Por isso, recursos de poder muito diferentes e assimétricos em posse dos diversos grupos sociais em movimento na conjuntura, e estratégias de ação coletivas nem sempre transparentes ou respeitadas das regras democráticas vigentes, estariam a desnudar um caráter mais competitivo que cooperativo das posições políticas em disputa, não raras vezes dotadas de um viés perigosamente conflitivo.

É nesse contexto que foi colocado, para os pesquisadores do Ipea, o desafio deste projeto de reflexão sobre os vinte anos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), buscando-se, sobretudo, realizar um trabalho de atualização e de ressignificação histórica acerca dos avanços, limites e horizontes que se apresentam hoje para as políticas públicas e para a construção de um projeto de desenvolvimento econômico e humano inclusivo no país.

Importante dizer que o esforço de reflexão aqui realizado visa institucionalizar e sistematizar, no Ipea, uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito federal. Para tanto, além do trabalho cotidiano de assessoramento técnico praticado por boa parte de seus técnicos junto a diversos parceiros em ministérios e outros órgãos e instâncias de governo, torna-se necessário, também, desenvolver metodologias específicas e outras ferramentas de trabalho coletivo, visando promover, de modo permanente, essas atividades de acompanhamento e avaliação

das ações do governo federal em cada um dos campos de atuação e conhecimento das diretorias do Ipea. Assim, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente.

Esse objetivo, que é o cerne da existência e do funcionamento do Ipea, ganha um impulso decisivo com esta publicação, revelando capacidade técnica e condições excepcionais para sua realização.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão de Castro
Liana Maria da Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

INTRODUÇÃO

A CF/88: ECONOMIA E SOCIEDADE NO BRASIL

Ricardo L. C. Amorim*

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

1 INTRODUÇÃO

Um brasileiro de aproximadamente 30 anos de idade talvez não perceba quanto da sua liberdade e do seu convívio social hoje é fruto de algumas das mais importantes construções coletivas brasileiras recentes: a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Fruto típico, como todo processo constitucional, de uma mudança social importante, a Carta Magna brasileira era a esperança de construção e ao mesmo tempo reconstrução de uma cidadania que, mesmo incompleta, havia sido fraturada por longos anos de regime fechado e militar.

Por isso, para compreendê-la e bem avaliar seus avanços e problemas, é preciso observar mais do que indicadores comparativos ou olhar o ambiente de transição de regime político que se vivia então. É preciso perceber os vários movimentos simultâneos que mostravam as grandes transformações por que passava a sociedade brasileira naqueles anos. Em outras palavras, o nascimento de uma nova Constituição Federal deve ser percebido como o desembocar de várias e longas lutas travadas por décadas e que, buscando uma sociedade mais justa, foram manietadas com o golpe de 1964. A própria luta pela democratização, se no final teve aparência de festa coletiva, também possuiu capítulos sangrentos contados em vidas humanas.

Esse é o intuito desta introdução: discutir as forças e o ambiente a partir do qual e no qual se desenrolou o processo criador da nova Constituição da República

* Assessor da Presidência do Ipea. E-mail: ricardo.amorim@ipea.gov.br.

Federativa do Brasil. Para tanto, na primeira seção, a problemática cidadania brasileira receberá atenção, assim como sua difícil construção. Na seção seguinte, será apontado como a grave crise que se abate sobre o Brasil no começo dos anos 1980 inicia uma transição que levará toda a década para ser concluída, resultando em um novo projeto de país já no início dos anos 1990. Será exatamente os anos 1990 o assunto da próxima seção. Aqui, promulgada a nova Constituição – cidadã, segundo Ulysses Guimarães –, será percebido um processo de desconstrução da vontade escrita na Lei, enfraquecendo o Estado e seus compromissos com a prosperidade da Nação e os problemas sociais. Por fim, apenas como fecho da discussão, a conclusão mostrará que, mesmo sofrendo críticas, por vezes injustas, a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para que o país avançasse sobre questões fundamentais, como a indesculpável pobreza brasileira.

2 A CONSTRUÇÃO INTERROMPIDA DA CIDADANIA

A ideia de cidadania está longe de ser consenso ou ter uma forma ideal e final. Seu apelo, porém, nas últimas décadas, ganhou ares do mais nobre desejo social e da mais legítima aspiração de homens e mulheres de um país. O problema é que, como tudo em sociedade, essa ideia não é algo nascido naturalmente, anseio intrínseco das populações que buscam o progresso.

A cidadania nasce com a fabulosa transformação histórica sofrida pela Europa desde o fim do feudalismo. Dali em diante, a burguesia, o grupo social que alçou ao poder, fez dos princípios que hoje compõem essa ideia uma poderosa ideologia, capaz de mover corações, mentes e armas a seu favor. Isso fica claro quando, observando a história, percebe-se que os mesmos princípios exerceram papéis opostos na criação e consolidação do mundo burguês e depois na manutenção dele: primeiro como arma de transformação poderosa, apta a convencer todo o Terceiro Estado sobre a importância do indivíduo e a construção de uma nova ordem social; segundo, no momento em que a burguesia já se tornou o grupo dominante, também como uma arma, mas agora apontada na posição contrária, como ideologia conservadora e de dominação sobre o restante dos grupos que compõe a sociedade.¹

De outra maneira, ao fim do Regime Feudal, a burguesia, inclusive para agir economicamente, lutou e conseguiu, pela cooptação ou pelo argumento dos fuzis, impor aos antigos grupos dominantes uma série de direitos hoje conhecidos como civis. Isto é, normas que garantiam a vida, a liberdade e o fim do arbítrio dos mandatários sobre os indivíduos.² Ou seja, algo revolucionário e apropriado para raspar do mapa a velha ideia de superioridade a partir do sangue, referida e justificada no direito divino.

1. Para essa discussão, ver Oliveira (2003), Covre (1999) e, por mediações, Sennett (2005).

2. Aliás, esse outro conceito que é ressignificado e ganha importância com a ascensão da burguesia. Para essa discussão, ver Hobsbawm (2000).

Apesar do avanço inegável que foi a constituição dos direitos civis, o poder ainda não estava nas mãos da burguesia, posto que os direitos políticos se concentravam no rei. A conquista dos direitos políticos seria, então, a segunda fase para a construção da sociedade burguesa moderna, onde todo o homem é igual perante a lei e é por ela protegido, e também possui a faculdade de participar do governo de sua sociedade.³

Entretanto, quando a burguesia assume definitivamente o poder e a lógica da sociedade capitalista torna-se dominante, os novos grupos sociais nascidos com a burguesia também passaram, com o tempo, a se entender como indivíduos portadores de direitos civis e, logo, políticos. Com o surgimento das massas trabalhadoras e camadas médias, a burguesia viu-se do outro lado da mesa: não era mais ela quem reivindicava, mas, sim, era sobre seu poder e riqueza que pesavam as exigências dos novos grupos. Neste momento, as reivindicações, além das tradicionais, envolvendo questões civis e políticas, ganharam tons sociais, isto é, pela distribuição dos frutos do progresso e da riqueza cada vez mais visível e concentrada. As mais importantes pugnas, então, giravam em torno das condições degradantes de trabalho, dos salários muito baixos, do abandono dos impossibilitados e acidentados e, principalmente, da pobreza e miséria.⁴

De outro modo, quando as revoluções burguesas da França e dos Estados Unidos elaboraram as primeiras regulações sociais da nova ordem que se instalava, os direitos civis e os políticos surgem de maneira revolucionária, como conquistas de uma nova era, capaz de varrer os privilégios de sangue e a arbitrariedade. Agora, o mérito, o valor de cada indivíduo deveria contar mais do que a cor, a origem e a nobiliarquia. Todavia, só com as lutas organizadas dos novos grupos subalternizados é que os direitos sociais ganham a agenda.

Mesmo assim, até o começo do século XX, esses ganhos foram lentos, entrecortados, e seguem de perto o surgimento dos partidos trabalhistas e do movimento de esquerda na Europa.⁵ Apesar disso, o que se entende atualmente como a cidadania mais avançada, sempre referenciada nos países desenvolvidos, não foi fruto apenas das lutas sociais normais absorvidas nas instituições democráticas. O chamado, hoje, Estado de Bem-Estar Social nasceu de uma ruptura violentíssima que, ao seu final, apontava – ou pelos menos se temia – para o risco de espalhamento dos regimes socialistas pela Europa destruída, fragilizada, faminta e vítima de muitas dores. Foram a segunda Guerra Mundial e a ascensão da União Soviética que fortaleceram as lutas sociais e impuseram ao Ocidente a urgência da reconstrução do Velho Continente em

3. Para uma discussão muito interessante, ver Carvalho (2002). Neste livro, o autor, a partir da divisão clássica de Marshall (direitos civis, políticos e sociais), aborda a construção da cidadania no Brasil, apontando suas diferenças em relação ao caso clássico europeu e suas consequências para a história social e política brasileira.

4. Sobre esse período, é muito interessante o filme belga *Daens*: um grito de justiça, de 1992.

5. Um excelente quadro histórico dessa construção está em Eley (2005).

bases que impedissem que a sofrida população fosse seduzida por discursos radicais. O pacto social que surge depois da guerra cria claros laços de compromisso entre o Estado, os trabalhadores e a burguesia amedrontada.⁶ É daí e por estes motivos que nasce a mais avançada cidadania de que se tem notícia; e sua continuidade e manutenção, por sua vez, só foi possível pela resistência e embate constantes, seja nos parlamentos, seja nos sindicatos e nas ruas.

Assim, por tudo isso, fica claro que, se a *cidadania* for entendida como a soma dos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais conquistados, exatamente nessa ordem, pelos membros de uma sociedade, trata-se, então, de um conjunto de direitos e liberdades que exige reciprocidade de cada indivíduo, sendo, eminentemente, uma construção histórica (datada e geograficamente localizada).

Exatamente aí, mais uma vez, a história brasileira dá provas de sua especificidade e termina por se tornar ímpar, incomparável aos modelos dos países desenvolvidos. Como bem analisa o professor José Murilo de Carvalho (2002), a cidadania brasileira inicia sua construção invertendo os polos lógico-históricos do padrão europeu descrito acima. Aqui, em meio a fortes mudanças geradas pela crise do café no pós-1930 e agravadas pela chamada Revolução de 30, surge, e essa é a palavra, os alicerces truncados da cidadania brasileira moderna. Isto é, Getúlio Vargas, governando a maior parte do tempo em ditadura, inicia a concessão de direitos sociais já a partir de 1931, atingindo seu auge durante a Segunda Guerra Mundial.⁷ Foram criados ali direitos até hoje fundamentais ao trabalhador, tais como férias, previdência, jornada de trabalho delimitada e salário mínimo, sobre os quais pouca coisa se acrescentou depois de Vargas.

Vê-se, portanto, que a construção da cidadania no Brasil inicia-se não pelos *direitos civis*, mas, sim, pelos *sociais*, gerando consequências complexas para a história do país. O ambiente era de plena mudança econômico-produtiva, com migração campo – cidade em aceleração e fortalecimento do Estado. Ao mesmo tempo, percebia-se uma significativa mobilidade social ascendente, reconhecida pela população mais pobre, e a formação de uma classe média moderna e numerosa. A industrialização em andamento puxava a roda da economia para as cidades e gerava oportunidades de emprego e renda impensáveis para o período primário-exportador.⁸ Esse processo de ganho econômico, porém, não foi tão disseminado. O crescimento da renda e os incluídos concentravam-se nas cidades, marcadamente do Sudeste, e foi sobre esta nova massa urbana que o governo despejou controladamente os importantes direitos sociais vinculados à legislação do trabalho.

6. Para esse tema, ver Hobsbawm (1995).

7. Alguns direitos políticos também avançaram, como o estabelecimento do voto secreto e a inclusão das mulheres nas leis que permitem o ato de votar e serem votadas. Contudo, em meio à ditadura, tais direitos pouco significaram.

8. Para uma discussão sobre o tema, ver Mills (1969), Pochmann *et al.* (2006) e Bresser-Pereira (2003).

Naturalmente, essa forma de agir gerou forte apoio urbano-popular ao presidente da república e sua identificação como o *pai dos pobres*. Nesse sentido, os direitos não foram percebidos por essa população como uma conquista, mas, sim, como um gesto do líder, uma benevolência do patriarca preocupado com seu povo.

Por isso mesmo, a lógica da luta pelos direitos e a própria educação social de homens e mulheres por meio da percepção do seu papel no cotidiano e nos conflitos reivindicatórios não aconteceu no Brasil. A população, mesmo a urbana, ligada aos setores modernos, não foi um agente consciente da construção dos seus próprios direitos, turvando e adiando as noções de grupo, coletividade e organização. Destarte, não é difícil intuir parte das raízes que levaram, há bem pouco tempo, a população a perceber no Estado sua fonte de direitos e para quem deve ser direcionada a franca maioria das suas aspirações.

Outra consequência da criação dos direitos sociais à frente dos demais é a capacidade de controle sobre o movimento popular adquirido pelo capital e pelo Estado. Mesmo não se tratando das particularidades de controle das organizações dos trabalhadores pelo governo de Getúlio, fica evidente que a escolha dos grupos incluídos na garantia de direitos perante o Estado – os que tinham carteira de trabalho – configurou a construção de uma *cidadania regulada*, na qual não só os direitos a serem concedidos eram claramente os que o Estado julgava adequados, como também seus recebedores eram escolhidos entre a população urbana.⁹

Esse processo era ainda mais fortalecido pelo momento ditatorial da política nacional, varrendo instituições, organizações e pessoas inconvenientes que criticavam o regime. Ou seja, ali, naqueles primeiros passos da moderna cidadania brasileira, pouco ou quase nada se viu de garantia de direitos políticos e civis.¹⁰

A ausência desses dois últimos blocos de direitos se abrandaria, contudo, no final dos anos 1940, dando à década de 1950 uma aparência pouco comum à história do país: anos de crescimento econômico com democracia formal. O Brasil vivia, então, o auge do nacional-desenvolvimentismo, que prometia modernizar e desenvolver o país por meio da industrialização. O Estado era bem-vindo em suas intervenções econômicas e o debate estava francamente a favor dos intelectuais e burocratas defensores das ideias cepalinas e keynesianas.¹¹

Esse ambiente, entretanto, não seria duradouro. O avanço do capitalismo industrial no país e o abrandamento da repressão vivida na ditadura getulista tornaram o ambiente fértil para a rápida reorganização dos trabalhadores e

9. Para os trabalhadores do campo, pouco ou nada se fez até a Constituição Federal de 1988.

10. Basta lembrar a famosa história de Olga Benário Prestes, esposa do líder comunista Luiz Carlos Prestes.

11. Há uma vasta bibliografia sobre o tema. Algumas referências importantes são Bielschowsky (1996), Rodriguez (1981) e os diversos livros de Celso Furtado (por exemplo, *Análise do modelo brasileiro, O mito do desenvolvimento e A fantasia organizada*).

o surgimento de movimentos combativos no campo em favor da reforma agrária, até então nunca realizada. Assim, enquanto o país crescia a taxas elevadas – em média 7,4% ao ano, entre 1951 e 1960 –, as tensões sociais cresciam, mas também eram acomodadas pelo movimento ascensional de parte da população nos quadros sociais e pelo aumento significativo da renda, principalmente nos estratos mais ricos.

Quando o pacote de investimentos do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960) exauriu-se e o Estado se viu endividado e com a inflação se acelerando, as acomodações políticas foram se tornando cada vez mais difíceis. Os trabalhadores mais organizados faziam greve e reivindicavam salários e melhores condições de trabalho, o campo soltava sua voz em favor de reformas urgentes e o capital, por sua vez, via suas taxas de lucro não se sustentarem. Nas palavras de Mantega, não havia propriamente uma contestação das principais bandeiras do desenvolvimentismo, que pregava a industrialização, a criação de infraestrutura ou a modernização do país. Havia, sim, objeções quanto à liberdade de manifestações populares e às reivindicações salariais que se multiplicavam nesse período. Vários segmentos das classes dominantes e mesmo da classe média estavam descontentes com a mobilização e a crescente capacidade de reivindicação das classes populares, que aumentavam com a ineficiência dos governos e a deterioração do desempenho econômico (MANTEGA, 1997, p. 8).

Os problemas que terminaram no golpe de 1964 possuem vasta literatura e, por isso, não serão discutidos aqui. O que importa é reter que, mais uma vez, os direitos políticos e sociais foram cortados e retirados das ruas sem, desta vez, contudo, alterar diretamente os direitos sociais estabelecidos.¹² De qualquer modo, mais uma vez, a cidadania brasileira foi podada em sua construção e as instituições mostraram-se incapazes de absorver os naturais e esperados conflitos surgidos na dinâmica de uma sociedade capitalista. A democracia brasileira de então se mostrou frágil e as tradicionais elites foram incapazes de dialogar e dividir qualquer parcela do *bolo* da renda nacional.

Esse novo período durou 21 anos e apenas na década de 1980 o poder voltou às mãos dos civis. Agora, porém, o modelo de crescimento econômico vivido pelo Brasil desde 1930 parecia não ter mais sustentação. O Estado havia perdido sua capacidade indutora, a inflação crescia, os trabalhadores voltavam a se organizar e a elite do país dividia-se sem apontar rumos. Será em meio a essa crise e, talvez, em função dela que se recuperam direitos e o Brasil debate, constrói e promulga uma constituição ímpar, diferente das anteriores. Uma constituição cidadã, nas palavras do velho Deputado Ulysses Guimarães.

12. Usamos o termo “diretamente” porque os salários, inclusive o mínimo, sofreram deterioração planejada por parte do governo. Para uma discussão sobre o tema, ver Abreu (1992), notadamente os capítulos referentes ao período da ditadura.

3 TRANSFORMAÇÃO, CONFLITO E ESPERANÇA: OS ANOS 1980

A década de 1980 foi marcada por várias crises combinadas, mas que se tornam explicáveis quando se percebe que havia ali algo muito mais sério do que problemas conjunturais simultâneos. Na verdade, naqueles anos, instaurou-se no país uma crise do *padrão de financiamento* que vigorou desde os anos 1930 e tomou novo alento com as modificações implementadas nos anos 1950.

“Um padrão de financiamento é definido pela forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 58). Isto é, os ordenamentos políticos e os arranjos econômicos é que definem o uso dos fundos sociais em uma direção ou outra. Estão em tela aqui as relações entre capitalistas brasileiros e o Estado e entre os primeiros e o exterior, em articulações que concentram, comandam e, portanto, orientam os fundos em direção aos diferentes possíveis tipos de gastos que terminam por beneficiar setores específicos. O resultado é que o padrão de financiamento sustenta e influencia o caminho econômico do país.

No centro dessa questão situa-se o Estado. No Brasil, seu papel foi fundamental, constituindo a principal base do tripé (capital privado nacional, capital estrangeiro e recursos estatais) no qual se assentava o tipo de crescimento econômico vivido pelo país até o início dos anos 1980.¹³ Assim,

[...] a estrutura das poupanças pública, privada e externa, a organização da empresa capitalista, o sistema tributário, o sistema de crédito público, a estrutura de gastos públicos, o sistema financeiro resultam desse conjunto de relações e definem a capacidade do Estado de intervir na economia, facilitando ou dificultando o acesso de grupos e/ou setores aos seus diferentes canais de transferência de recursos (GOLDENSTEIN, 1994, p. 59).

Então, fica claro que, quando estoura pela segunda vez na década de 1970 o preço do petróleo e os Estados Unidos iniciam a “Diplomacia do Dólar Forte”, o padrão de financiamento do crescimento brasileiro não pode mais se sustentar, exigindo um novo arranjo econômico e, por isso mesmo, político. Naquele momento, houve esgotamento das tradicionais fontes de financiamento internacional, queda no investimento estrangeiro direto, superendividamento do Estado brasileiro e sérias dúvidas quanto à demanda efetiva interna do país.

De outro modo, a Crise da Dívida acaba por tornar insustentável o modelo de desenvolvimento anterior, guia, até então, do crescimento econômico do Brasil. Ali, quando as fontes de financiamento desapareceram, todo o arranjo vivido ruiu de uma só vez e determinou o surgimento de duas impossibilidades fundamentais por parte do moderno Estado brasileiro, nascido a partir de 1930:

13. Sobre esse tema, ver Serra (1998).

- 1) A impossibilidade de continuar administrando a aliança heterogênea entre elites com poder econômico e/ou político-regional no plano interno.
- 2) A impossibilidade de este Estado manter unido o tripé (capital estrangeiro, capital privado nacional e recursos estatais) que, desde os anos 1950, sustentou o país na rota da industrialização acelerada, embora desigual e socialmente injusta.

A primeira impossibilidade surgiu devido ao Estado brasileiro, após o processo de estatização da dívida e a alta internacional dos juros, ter visto seu programa de intervenção econômica tornar-se inviável, impedindo a administração de conflitos em sua base de sustentação política. Se o setor público havia crescido em ação e função, administrando os conflitos pela realização de *fugas para frente*, não apenas abrindo novas fronteiras que permitissem a continuidade da acumulação, mas, também, tornando-se peça fundamental da valorização do capital, agora, nos anos 1980, diante dessa impossibilidade, o pacto se desfazia e a aliança se desestabilizava (FIORI, 1989).

É nesse sentido que a Crise da Dívida nos anos 1980 exacerba os conflitos: o Estado estava endividado e internamente não havia nenhum canal de financiamento para continuidade do investimento e dos gastos públicos. Ou seja, sem recursos externos e internos, a *fuga para frente* tornara-se impraticável e o pacto político perdia a capacidade de cooptação, engendrando uma crise política que ensejou uma profunda transformação no Estado em relação à sociedade.

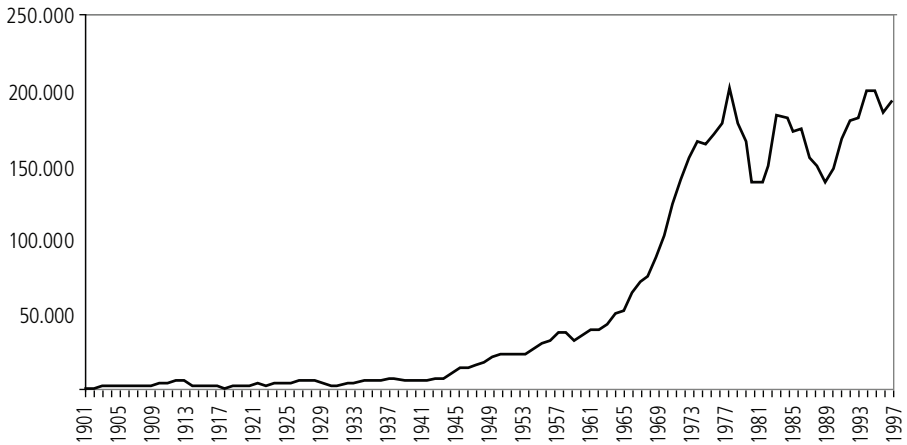
Já a segunda impossibilidade marcou o fim de um padrão de acumulação, desarticulando o tripé Estado – capital privado nacional – capital estrangeiro. Era evidente que o Estado já não tinha condições de promover o crescimento econômico e planejar boa parte dos movimentos da economia brasileira. Assim, os demais capitais, dada a queda na demanda efetiva, entraram em compasso de espera, aguardando o melhor momento para reiniciar sua expansão. Ou seja, sem confiança nos lucros futuros e sem fontes adequadas de financiamento, o setor privado naturalmente recua em seus investimentos.¹⁴

O problema é que o Estado não se recuperou do tombo sofrido e os diferentes grupos da elite não entraram em acordo sobre qual rumo deviam tomar as ações e os, agora reduzidos, gastos públicos. O resultado não poderia ser outro: queda na formação bruta de capital fixo desde o início dos anos 1980, seja ele público, seja ele privado, e sua oscilação sem caminho de crescimento daí em diante, conforme apontado no gráfico 1.¹⁵

14. Uma discussão interessante sobre o tema pode ser encontrada em Baer (1993).

15. Para números sobre o comportamento dos investimentos públicos e privados, ver Dathein (2006).

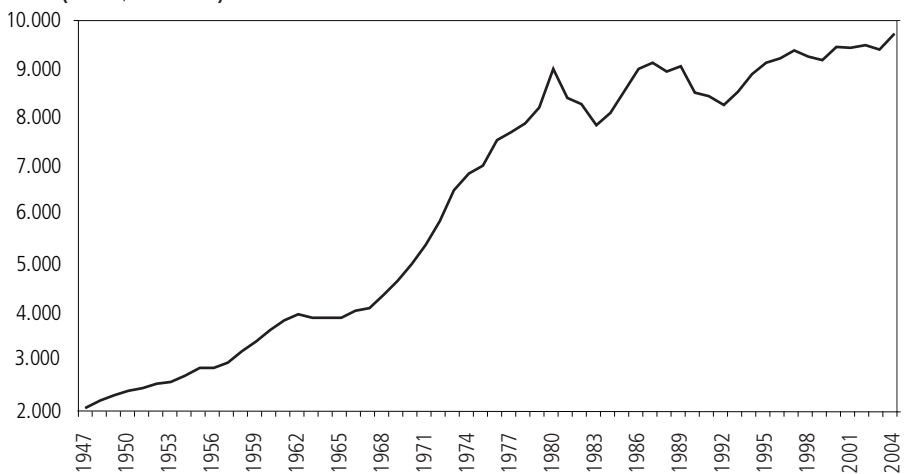
GRÁFICO 1
Formação bruta de capital fixo (1901-1997) – Brasil



Fonte: Ipeadata.

Com taxas ruins de investimento e, conseqüentemente, com baixo crescimento econômico (gráfico 2), a arrecadação tributária não alcança patamares capazes de devolver ao Estado sua capacidade de implantar projetos de fôlego e gerar efeitos para frente e para trás nas cadeias produtivas. A partir dali, não se verá tão cedo o multiplicador keynesiano da renda acelerando fortemente toda a parte moderna da economia.

GRÁFICO 2
Produto Interno Bruto (PIB) per capita brasileiro (1947-2004)
(Em R\$ de 2004)



Fonte: Ipeadata.

Porém, havia mais. O problema dos juros internacionais, reforçado pelos novos preços do petróleo, tendeu a causar uma grande sangria de divisas do país, obrigando o Ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto a tomar medidas de contenção. A primeira foi a desvalorização cambial, o que tornou as importações mais caras, mas houve rápido repasse dos novos custos aos preços. A manutenção da taxa real de câmbio não resolveu o problema e levou o governo a impor nova desvalorização cambial, desta vez, acompanhada de medidas que visavam diminuir o ritmo da economia brasileira.

Mal se sabia, contudo, que as duas maxidesvalorizações cambiais, ao repercutirem nos custos e daí alcançarem os preços, iniciariam ou acelerariam uma espiral ascendente e perigosa de elevação de preços que precarizaria ainda mais o resto da estabilidade vigente. Este processo foi amplamente favorecido e depois sustentado por um mecanismo aparentemente inócuo quando da sua criação: a correção monetária. A correção dos valores reais dos contratos a partir da indexação dos seus preços a índices de desvalorização da moeda passou a alimentar disputas por parcelas da renda nacional e não tardou a criar o fenômeno da inflação inercial.¹⁶

Foi nesse momento que a conjunção de datas, talvez mais insidiosa, uniu o calendário da transição política à aceleração assustadora das taxas de inflação vividas no Brasil. Ali, em meio a um Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da Fipe acima dos 200% ao ano, os militares estavam entregando, depois de 21 anos, o poder a um civil. É importante lembrar, todavia, que não era qualquer civil. A solução parecia ser a entrega da Presidência da República a um político conservador, o mineiro Tancredo Neves. Entretanto, com seu falecimento, o cargo mais importante do país foi entregue a um tradicional aliado dos militares, o Senador José Sarney, candidato à vice na chapa eleita.

Assim, a gravidade do processo inflacionário, somada à precária legitimidade popular do presidente empossado, contribuiu para a urgência de soluções que, resolvendo o primeiro problema, garantissem a estabilidade e o apoio político à Sarney. Neste processo, a equipe econômica optou por combater o processo inflacionário por meio de choque de preços (congelamento), a fim de quebrar a ciranda infundável de aumentos que a inflação inercial produzia.

O primeiro plano de combate à inflação no governo Sarney foi, portanto, uma estratégia de choque. O Plano Cruzado (1986) congelou os preços e derrubou imediatamente a inflação para próximo de zero, angariando apoio e sucesso para o governo. Logo, porém, a nova moeda, o cruzado, passou a ser atacada e desvalorizada. Surgiram pressões por aumento de preços e vários produtos simples desapareceram das prateleiras dos supermercados. Sem financiamento externo, não havia a opção de importar mercadorias e impor, com oferta, a concorrência e a manutenção dos preços. Quanto aos trabalhadores, a redemocratização, a reorganização sindical e o arranjo

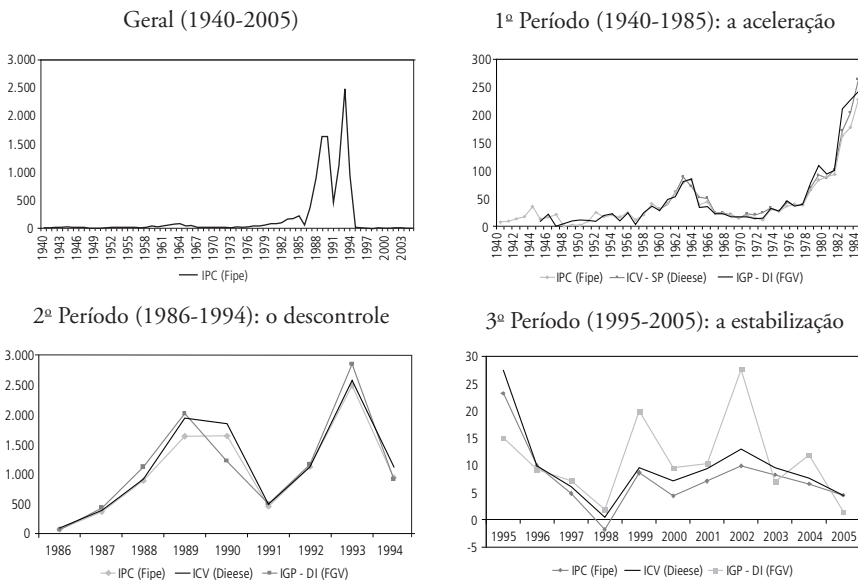
17. Para mais detalhes, ver Rego (1986).

produtivo, então vivido, impediam que o maior ajuste se fizesse sobre este grupo. Ou seja, o governo não contava com instrumentos e força para impor perdas a qualquer grupo social a partir do enfraquecimento da sua posição. Em outras palavras, o governo estava desarmado para arbitrar o conflito distributivo – travestido de inflação – e, impondo perdas a algum grupo social, retomar o controle sobre a economia.

Por outro lado, a elite brasileira não se entendia sobre qual direção seguir, aguçando a disputa por quinhões de poder e gastos do Estado. Desse modo, e em resumo, sem a imposição de perdas, com a fraqueza do Estado sobre a economia e sem uma pactuação sobre rumos, o caminho para a estabilidade continuou impedido até os anos 1990.¹⁷

Essa problemática fica mais clara quando se recorda que, após o fracasso do Plano Cruzado, outros se seguiram com fórmulas similares e nenhum alcançou sucesso no combate à inflação. Esta, aliada a componentes expectantes inquietantes gerados pelos diferentes planos econômicos de estabilização de preços implementados nestes anos, explodiu a taxas nunca vistas (gráfico 3).¹⁸

GRÁFICO 3
Inflação medida por diferentes indicadores – Brasil
(Variação anual em %)



Fonte: Ipeadata.

17. O estabelecimento de um novo pacto implícito entre as elites e a imposição de perdas aos trabalhadores – a partir do enfraquecimento de suas organizações e da elevação do desemprego – só viria com o Plano Real, nos anos 1990.

18. É interessante lembrar que o Ipea, neste período, tentou retomar as questões de longo prazo e o planejamento. Contudo, o turbilhão de problemas conjunturais tornou a tarefa muito difícil. Ver, por exemplo, o livro *Ipea – 40 anos apontando caminhos*, em que seus presidentes são entrevistados e é relatada a história da instituição.

Ainda no campo estritamente econômico, tais eventos, entretanto, não eram tudo. O Brasil também patinava, dada a queda nos investimentos, sobre um crescente atraso tecnológico e a gravíssima deterioração dos serviços públicos. Essa paralisia, marcadamente no Estado, é, segundo o professor Ricardo Dathein (2006), o motivo da semiestagnação da economia brasileira iniciada há mais de duas décadas.

Esse conjunto de problemas gerado pela crise econômica e pelo imobilismo do Estado, dada a crise de fundo, levaram, no transcorrer da década, a um questionamento feroz e intensificado de sua ação. A elevada e crescente taxa de inflação e os planos heterodoxos de estabilização, entremeados por políticas econômicas do tipo *arroz com feijão*, associaram a crise econômica ao intervencionismo estatal e, por este caminho, ao desenvolvimento patrocinado pelo Estado. Todos os setores incluídos na sociedade passaram a pedir mudanças, nas quais o centro era a ação intervencionista estatal. O antigo pacto conservador teria de mudar: era necessário que o país voltasse a crescer. Mais: significava, em breve, mudanças em toda a economia.

É neste ambiente que se instala a Assembleia Nacional Constituinte.

4 A PARCIAL DESCONSTRUÇÃO DA VONTADE POPULAR: OS ANOS 1990

Os anos 1990, contudo, foram um divisor de águas na economia brasileira e, neste ponto, a alteração ou mesmo o enfraquecimento da Constituição Federal, promulgada em 1988, foi importante instrumento para isso. O capítulo econômico (Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), escrito pelo Senador Severo Gomes, possuía, originalmente, um teor nacionalista e relativamente protecionista, permitindo que esses instrumentos fossem utilizados em favor da continuidade da industrialização do país. Nos anos 1990, marcadamente após 1995, porém,

[...] afirmava-se que a Constituição inviabilizava a estabilidade e o crescimento econômico e, ademais, tornava o país ingovernável. Esse discurso passou a ser repetido, por todos, sem que praticamente ninguém se abalasse em indagar por que, como, onde e quando a Constituição seria perniciosa, comprometendo os interesses da sociedade brasileira. [...] Estranhamente, após alcançados os específicos resultados visados pelo capital internacional, ao serviço de quem se colocou o Poder Executivo, a Constituição passou a ser palatável (GRAU, 2008, p. 175-176).

Primeiro, o governo de Fernando Collor de Mello, em discurso e em ações, atacou o antigo tripé Estado – capital nacional – capital estrangeiro, com o Estado constituindo peça essencial no processo de acumulação. Sua equipe econômica havia diagnosticado que a crise brasileira tinha raízes na perda de competitividade da indústria nacional e na instabilidade inflacionária. Logo, um programa

combinando pressão sobre as empresas, com base na competição, e outro dando estímulos a ganhos de competitividade reordenariam a estrutura industrial do país, resolvendo os problemas de organização industrial. Por sua vez, um plano de estabilização de preços resolveria a instabilidade inflacionária.

Toda a arquitetura montada pela equipe econômica do antigo presidente, no entanto, ruiu muito rapidamente. Houve abertura comercial, mas não condições para que as empresas nacionais modernizassem seus parques e plantas. O resultado do início desse processo de abertura econômica sem a devida calibragem por setor, somado aos efeitos de um contexto recessivo, à alta taxa de juros e ao declínio do gasto e da oferta de bens públicos, conduziu a problemas que se traduziram em forte queda na formação bruta de capital fixo no início da década (gráfico 1). Como resultado, a indústria de capital nacional tecnicamente não saiu do lugar em meio às aceleradas inovações na produção que aconteciam no exterior.¹⁹

O fracasso do governo e o *impeachment* do Presidente Collor de Mello, somados à inflação a taxas absurdas (em torno de 22% ao mês), induziram o novo presidente, Itamar Franco (vice de Collor), a dar partida para mais um plano de controle inflacionário. Estava nascendo o Plano Real. Mais do que isso, ali também já começava a se desenhar uma alternativa de poder para o período eleitoral que se aproximava. As alianças políticas formadas naquele momento em torno do novo nome deram o tom do novo governo. Tanto assim que a bem-sucedida aliança elegeu sem dificuldades Fernando Henrique Cardoso.

O novo presidente, logo após sua posse, resumiu em discurso a ênfase do seu governo: “O meu governo vai virar definitivamente a página da Era Vargas e colocar o Brasil na modernidade” (entrevista coletiva em janeiro 1995). Ou seja, a construção do país mudaria de rumo, não só em termos do seu padrão de financiamento, já moribundo desde a Crise da Dívida. O tripé do crescimento (capital privado nacional, capital estrangeiro e recursos estatais) e as leis trabalhistas seriam desde cedo alvo de mudanças. Mais detalhadamente, se a Constituição impedia certas ações,²⁰ a equipe econômica de então visou, por meio de reformas de caráter microeconômico, transformar a dinâmica da economia e da sociedade brasileira em favor de um modelo de Estado menos intervencionista e mais adequado ao que se dizia ser moderno e eficaz para levar o país ao desenvolvimento.²¹ Nas palavras do Ministro Eros Grau,

19. Ver Coutinho (1992).

20. A Constituição Federal de 1988 rejeita a economia liberal e o princípio da autorregulação da economia. Trata-se, nitidamente, de uma Carta dirigente. Para isso, ver Grau (2008).

21. Foram muitas as alterações constitucionais com forte impacto econômico e social. Algumas delas, no entanto, merecem destaque: a criação do Fundo Social de Emergência, o fim da restrição sobre a atuação do capital estrangeiro em determinados setores, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a privatização de empresas do Estado e mudanças na lei da previdência.

[...] desde que tomou posse como Presidente da República, o professor Fernando Henrique Cardoso passou a patrocinar a reforma da Constituição, pretendendo obter o que já havia sido anteriormente objetivado pelo Presidente Fernando Collor de Mello. As propostas de alteração constitucional de um e de outro são muito semelhantes. Ainda que não tenham comprometido as linhas básicas da ordem econômica originariamente contemplada na Constituição de 1988, *as emendas constitucionais promulgadas a partir de 1995 cedem ao assim chamado neoliberalismo, assinalando o designio de abertura da economia brasileira ao mercado e ao capitalismo internacional* (GRAU, 2008, p. 176-177, grifo nosso).

É importante ter em mente que toda essa engenharia social foi amplamente legitimada pelo domínio do pensamento neoliberal – reforçado cotidianamente pela mídia local – e, também, sustentada na incapacidade do Estado em atender às demandas dos mais pobres e não favorecer a continuidade da acumulação dos mais abastados.

Nada disso, porém, é contraditório em relação à história do professor e intelectual Fernando Henrique Cardoso (FHC). Talvez isso fique mais claro quando se analisa sua obra em relação ao seu governo.²² Em seus livros, FHC expõe a necessidade de transformar o país, mas também a impossibilidade de fazê-lo dentro de um quadro de dependência. Fica evidente nas entrelinhas, então, que a elite tradicional não seria capaz de mudar o Brasil, exigindo, para que o desenvolvimento acontecesse, a promoção do seu enfraquecimento.

Nesse sentido, a coerência insuspeita entre obra e governo poderia ser imaginada legítima a longo prazo, quando a tradicional elite brasileira estivesse enfraquecida e outro grupo assumisse o papel de líder do país. Em outras palavras, a elite brasileira, a maior responsável pelo padrão dependente do desenvolvimento do país, ao ser arrebatada dos braços do Estado e ser obrigada a enfrentar a concorrência internacional, não resistiria e sucumbiria econômica e, quiçá, politicamente, estreitando ainda mais os laços de dependência do Brasil. O novo modelo, no entanto, a médio e longo prazo, ensejaria o nascimento de uma nova liderança com profundo espírito capitalista, concorrencial e menos dependente dos afagos do Estado. Ou seja, é provável que o projeto imaginado levasse ao enfraquecimento do grupos dominantes tradicionais, ao desenvolvimento associado e, no futuro, à retomada do Estado sem a retrógrada influência das antigas elites. Só então seria possível imaginar um projeto de desenvolvimento factível e diferente dos antigos planejamentos econômicos da Era Vargas.²³

22. Para isso, ver Cardoso (1964; 1970).

23. Não é estranho, portanto, caso essa hipótese seja verdadeira, que o primeiro período FHC tenha uma aparência neoliberal e, mais significativo, tenha se aliado a liberais de fato e de retórica. Seria com essa lógica e discurso que as reformas teriam o efeito desejado: expor a velha burguesia, acostumada à proteção do Estado, à concorrência e tecnologia capitalistas internacionais.

Destarte, outra hipótese merece destaque. O forte apoio das diferentes partes da elite brasileira ao governo FHC está intimamente ligado ao momento político vivido desde a década de 1980. Ali, como já se discutiu anteriormente, em meio à abertura política, houve forte reorganização dos movimentos populares e sindicais, obstaculizando as pretensões à continuidade da *transição lenta, gradual e segura* do General Golbery do Couto e Silva. Se a transição já havia sido lenta e gradual, não estava ainda *seguro* de que, ao fim do processo, a sociedade brasileira permaneceria liderada pelos mesmos grupos de antes e sua estrutura ainda seria hierárquica e desigual.

Como se verá no capítulo seguinte, o Brasil, marcadamente durante a constituinte, vivenciou um crescimento muito importante da ação da sociedade civil organizada e, antes disso, de recomposição dos sindicatos, movimentos populares e de partidos de esquerda. As reivindicações populares, algumas delas espelhadas na Constituição, surgiam e colocavam em cheque vários privilégios mantidos pelas tradicionais elites do país. O problema é que, mesmo após a promulgação da Carta Magna, a pressão popular não arrefeceu definitivamente. Ao contrário, em 1989, pela primeira vez na história do país, um candidato à Presidência da República de origem popular possuía reais chances de vencer as eleições.

Diante disso, parece não haver dúvidas quanto à disposição dos grupos dominantes tradicionais em unir forças para evitar que o poder no Brasil mudasse de mãos. Contudo, seu candidato, eleito em 1989, mostrou-se despreparado, não resistiu aos próprios erros e pressões políticas e terminou afastado do cargo na metade do mandato.

O ambiente de democracia com ativismo popular açulado pela inflação elevada parece ter assustado aqueles grupos, exigindo deles um processo mais planejado de retomada do controle pleno do país. É aí que entra a articulação e a candidatura de FHC para presidente. Seu histórico, partido e colaboradores davam à preocupada elite o caminho para uma aliança favorável capaz de restabelecer a estabilidade econômica e alcançar a tranquilidade política.

Mais, o liberalismo, credo das camadas mais abastadas do Brasil – mesmo que apenas retórico –, se adequadamente implantado, ajudaria, na visão conservadora, a solução de dois problemas simultâneos e entrelaçados: *i*) reduzir a inflação, geradora de forte desgaste social; e *ii*) enfraquecer o movimento popular tanto por meio do sindicato como por meio da desmobilização das pessoas, cada vez mais preocupadas com a sobrevivência em ambiente desfavorável no mercado de trabalho.

É nesse ambiente que a vontade popular é desfigurada por meio das reformas na Constituição de 1988. Não é preciso explorar aqui a ideia dos economistas do Plano Real de gerar uma hiperinflação controlada e restrita à moeda corrente, de modo a criar, brevemente, uma rejeição dessa moeda como reserva de valor e unidade de conta, transferindo para um indexador essas funções.²⁴ O estudo do diagnóstico e dos mecanismos de implantação do plano possuem ampla literatura e não serão discutidos aqui.

Mais importante para o tema em tela foi a forma utilizada para manter a inflação em reais em níveis baixos e evitar o retorno dos movimentos inerciais nos preços após a criação da nova moeda. Artigos dos criadores do Plano Real²⁵ levam a crer que, para eles, a moeda superindexada tem por objetivo único a quebra do movimento inercial da inflação e que tanto a consolidação da estabilização quanto o crescimento da renda dependeriam de outros fatores estruturantes da economia, principalmente da redefinição do papel do Estado. Mais do que isso, a história conhecida dos anos 1990 aponta para o fato de que as reformas pretendidas após a implementação da nova moeda passariam necessariamente por medidas de corte neoliberal, reforçando o movimento iniciado por Collor de Mello. Ou seja, para o grupo no poder, o controle, a estabilidade e, por esse caminho, a retomada do crescimento passariam necessariamente por mudanças nas leis e mesmo na Constituição, como forma de redefinir o papel do Estado brasileiro na economia.

Assim, a manutenção da inflação em baixos níveis seria garantida pela desindexação, congelamento de tarifas públicas e abertura para o setor externo, sustentada na abundante liquidez internacional.²⁶ O mecanismo era simples: abrir o país à importação, forçando a quebra da antiga regra de formação de preços, e pagar pelos bens e serviços com a entrada de dólares no mercado financeiro. Para reforçar esse expediente, o governo deixou que a taxa real de câmbio se valorizasse, atingindo surpreendentes 0,84 centavos por dólar.²⁷ Novamente, o Brasil deveria mudar sua inserção internacional ou seu papel na divisão internacional do trabalho, e, para isso, os impedimentos legais e o capítulo econômico da Constituição, nacionalista e um pouco protecionista, precisavam ser alterados.

Em resumo, a estabilização dos preços é uma conquista social caríssima, porém, alcançada ao preço de sua própria vulnerabilidade.²⁸

24. O diagnóstico afirmava que a inflação brasileira era iminentemente inercial. Para uma discussão sobre o tema, ver Rego (1986) e Paulani (1997).

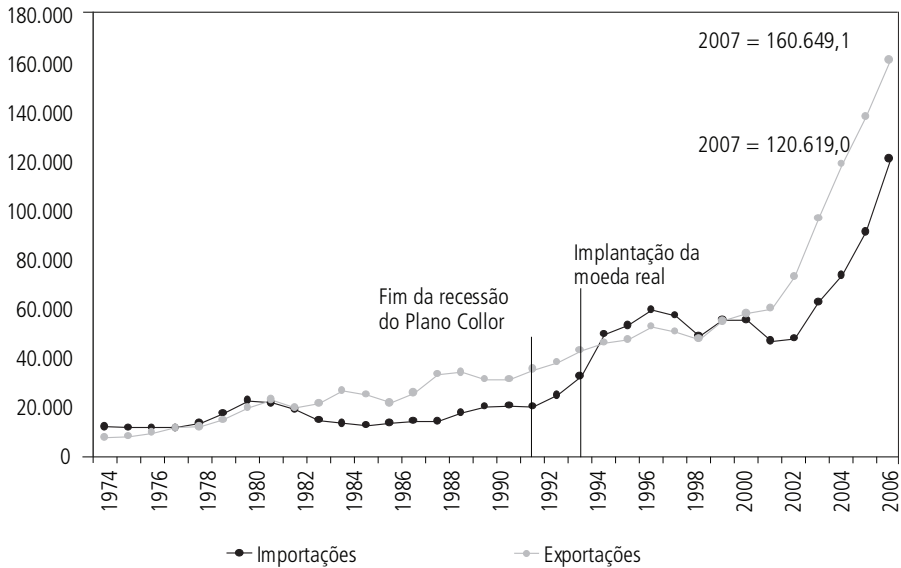
25. Ver, por exemplo, Resende (1992).

26. Para essa discussão, ver Batista Jr. (1996) e Tavares (1997).

27. A valorização cambial deveu-se à entrada maciça de capitais voláteis sem qualquer restrição por parte do Banco Central.

28. Ver Erber e Cassiolato (1997).

GRÁFICO 4
Balança comercial brasileira (1974-2006)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

O resultado dessa abertura com câmbio valorizado e a entrada de capitais especulativos foi que, segundo Paulo Baltar (2003), o produto da indústria de transformação brasileira não cresceu ao longo da década de 1990, apresentando apenas uma oscilação. Viu-se, porém, que

[...] ocorreu uma expressiva mudança na composição desse produto, com a diminuição do peso dos bens de capital e o aumento da participação dos bens duráveis de consumo. Essa mudança na composição do produto industrial foi acompanhada de muita importação de produtos manufaturados, principalmente bens de capital e componentes dos bens duráveis de consumo, tendo ocorrido uma modernização do conjunto do aparelho de produção, principalmente de bens duráveis, com fortes implicações negativas sobre emprego e valor agregado na indústria de transformação (BALTAR, 2003, p. 116).

Ou seja, o resultado desse processo não esteve, portanto, apenas nos saldos negativos da balança comercial, problemáticos por si sós. Foi percebido também no impacto direto sobre os índices de nacionalização da produção, apontando para o gravíssimo problema de fechamento de linhas de produção para trás nas cadeias produtivas e para o enrijecimento da pauta de importações, agora repleta de componentes de produtos eletrônicos.

Esses senões pareciam aliviados após a desvalorização do real em 1999, quando se perceberam alguns movimentos em direção à retomada de saldos positivos na balança comercial e mesmo um readensamento de algumas cadeias produtivas. Com isso, o emprego também reagiu nas cidades e, aparentemente, o primeiro passo para a superação da armadilha havia sido dado. Não obstante, restou a difusão propositada de um mito: a ideia de *confiança dos investidores* ou de *credibilidade internacional*.

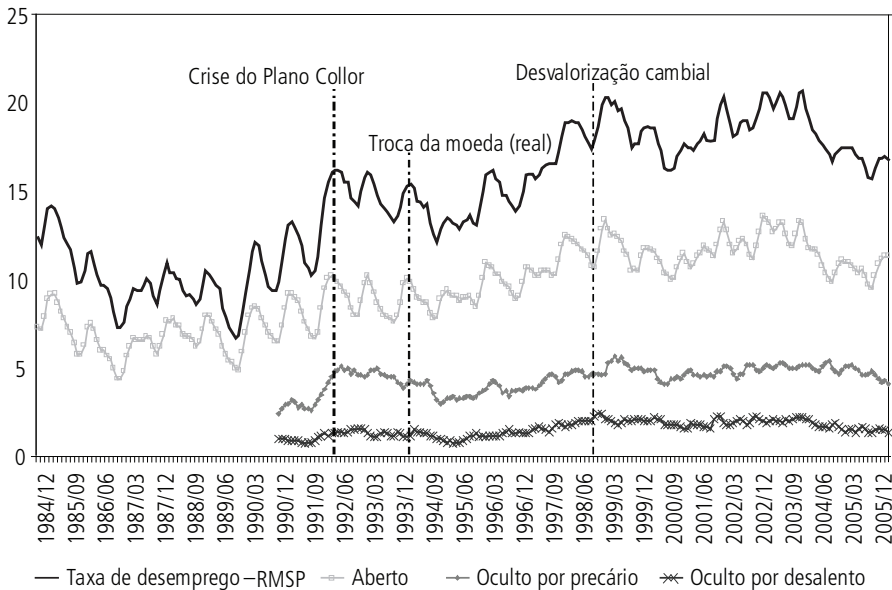
Sua tradução prática foi a adoção da âncora monetária baseada nas metas de inflação como *tour de force* da política econômica. Porém, esse mito, na verdade, escondia a formação de novo e disfarçado *pacto de poder* no Brasil, tão ou mais conservador que o anterior. A partir da sua adoção, as taxas de juros reais brasileiras tornaram-se imbatíveis em termos internacionais e o crescimento do país muito aquém do vivido por outras nações também periféricas. Pior, a manutenção da dívida pública interna, a grande dívida atual, frente a juros tão elevados, tem favorecido o surgimento de novos rentistas, novos ricos e a concentração ainda maior da riqueza na principal praça financeira do país: São Paulo.²⁹ Tudo alimentado por uma carga tributária relativamente elevada,³⁰ principalmente no plano federal, que permite polpudas transferências do erário para os detentores de títulos da dívida pública.

É nesse sentido que parece surgir algo novo. Se o pacto político que vigia desde Getúlio Vargas sofreu nos anos 1980 um intenso processo de corrosão, agora há indicações de ter se reorganizado. Hoje, mais do que nunca, a riqueza parece não vir mais da produção e da geração de valor adicionado a cada etapa das cadeias produtivas, mas, sim, da circulação estéril de dinheiro no mundo financeiro. E tal movimento está disponível a qualquer capital líquido disponível, mesmo que este tenha de ser subtraído à esfera industrial. Dessa maneira, as elites ligadas à produção de bens e serviços não financeiros usufruem também da enorme transferência de renda proporcionada pelo Estado endividado que paga, anualmente, volumes extraordinários de juros extraídos de recursos captados por uma carga tributária muito mal distribuída. É nesse ponto que parece se assentar o novo pacto: na divisão entre as elites dos recursos que o Estado disponibiliza na forma de pagamento da dívida pública interna. Talvez um novo formato para um velho fato.

29. Ver Pochmann *et al.* (2004).

30. Relativamente porque a qualidade dos serviços e bens públicos oferecidos não tem correspondido ao aumento da relação tributos – PIB.

GRÁFICO 5
Taxa de desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo (1984-2005)
(Em %)



Fonte: Ipeadata, a partir de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) (Seade/Dieese).

Naturalmente, isso tem um custo em investimento, desenvolvimento tecnológico, crescimento e manutenção de infraestrutura e distribuição – indireta³¹ – da renda. E, pior, tem um custo ainda maior na geração de postos de trabalho e absorção dos jovens ingressantes no mercado de trabalho em empregos tipicamente capitalistas. Nesse mercado, o que aconteceu foi, nas palavras do professor Paulo Baltar,

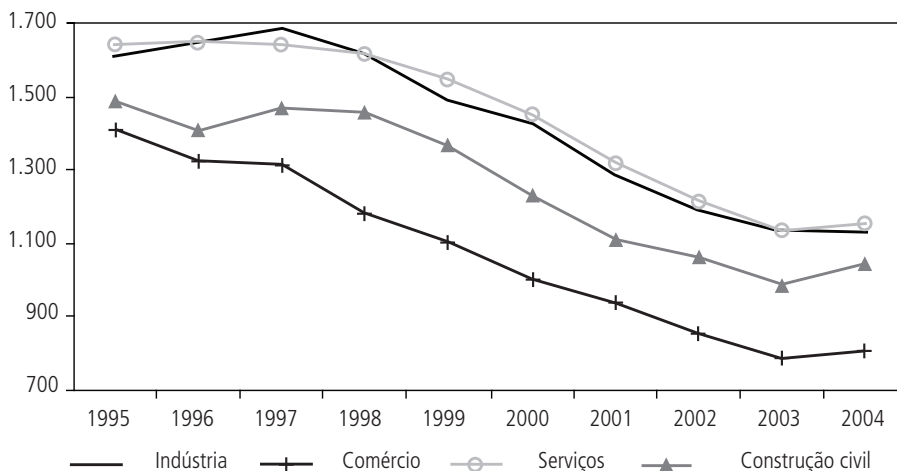
[...] uma desintegração das cadeias de produção e uma racionalização acentuada das empresas com baixa taxa de investimento e lento crescimento do produto [gerando um] efeito devastador sobre o mercado de trabalho assalariado, porque a forte eliminação de empregos preexistentes não é compensada pela criação de novos empregos (BALTAR, 2003, p. 112).

Diante disso, fica fácil entender o movimento apresentado pelos rendimentos do trabalho na década de 1990 e sua tênue recuperação em anos recentes, quando a economia alcança uma melhor taxa de crescimento depois da queda, em 2003, e algumas cadeias produtivas parecem retomar alguns elos perdidos, readensando-se (gráfico 6).

31. Por meio de escolas, hospitais, financiamento cultural etc.

GRÁFICO 6

Rendimento médio real dos ocupados por setor de atividade na Região Metropolitana de São Paulo (1995-2004)³²
(Em R\$ de 11/2004 – deflacionado pelo ICV-Dieese)



Fonte: Seade/Dieese.

Está claro, portanto, que se trata de uma grande transformação na economia brasileira e a nova dinâmica surgida ainda está por ser desenhada. De qualquer modo, é indubitável que o Brasil jamais será o mesmo após a década de 1990. Ali, não apenas se tentou operar um projeto diferente para o país, como também se enfraqueceram os trabalhadores em suas reivindicações e fortaleceu-se – embora, no plano das finanças – a velha e patrimonialista elite brasileira.

Para tudo isso, as mudanças constitucionais e as decisões de “cumprir” a lei foram fundamentais. E uma vez mais, dado o maior prejudicado nos tempos que correm, não é difícil intuir que a vontade popular, melhor expressa na Carta de 1988, foi conspurcada nos anos 1990 em nome da estabilidade e do mito do desenvolvimento.

5 CONCLUSÃO

Em toda a discussão realizada nesta introdução, paira a impressão de que o Brasil viveu, nos últimos 25 anos, apesar do baixo crescimento econômico, importantes transformações políticas, sociais e na sua estrutura produtiva e de financiamento. Realmente nada nesses anos pareceu ser lento ou desinteressante.

32. *Apud* SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Pesquisa de emprego e desemprego na Região Metropolitana de São Paulo: mercado de trabalho RMSP 2004*, p. 7. Disponível em: <<http://intranet.seade.gov.br/produtos/ped/pedmv98/estudo/ano04/anual04.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

Foi uma década e meia, quase duas, em que as lutas sociais se acirraram e a resposta dos que pouco queriam mudar, no entanto, tornou-se mais e mais eficaz. Com isso, o Brasil pareceu viver algo curioso: mudou tudo, para não ter de mudar algo realmente importante.

Em outras palavras, apesar da luta popular vigorosa, a Constituição brasileira não mexeu em questões fundantes de uma sociedade mais justa e democrática. Isto é, o país continua a patinar sobre a ausência das reformas estruturantes do capitalismo desenvolvido.

Por exemplo, não se conseguiu legislar favoravelmente à reforma agrária, e os conflitos no campo seguem marcados pela força de uns frente à fraqueza de outros. Mais, permitiu-se que a estrutura tributária brasileira continuasse em seu padrão regressivo, tornando letra morta alguns importantes dispositivos previstos na Carta Magna do país.

Enfim, o que mudou ajudou a construir um novo modelo de funcionamento da economia e colocou o Estado em posição mais fraca do que antes. No caso, ele saiu da produção, endividou-se e tornou-se incapaz de realizar grandes projetos e investimentos articuladores de cadeias produtivas. Por outro lado, o capital estrangeiro, mais do que nunca, passou a dominar os principais e estratégicos setores da economia, ditando a tecnologia, o padrão das relações com fornecedores e trabalhadores e o próprio futuro da estrutura produtiva. Os sindicatos tombaram frente ao desemprego elevado e à desmobilização popular.

Essas alterações fizeram diferença na composição do PIB do país e os setores econômicos sofreram significativas mudanças relativas. Na balança comercial, as *commodities* ganharam peso e a agroindústria tornou-se importante no cenário nacional. O setor fabril, com o baque sofrido nos anos 1990 e com os centros de decisão cada vez mais distantes das filiais locais, ficou mais frágil, embora ainda seja líder nos movimentos da produção. Os serviços, por sua vez, mesmo sendo o maior dos três setores, acompanham os movimentos da indústria brasileira e, portanto, refletem seus ciclos e apenas recentemente têm, por meio do crescimento do crédito, ajudado a puxar a renda do país para novos patamares.

De outro modo, os maiores ganhos da Constituição Federal de 1988 parecem se assentar sobre a questão da seguridade social, marcadamente a previdência. Ali, apesar dos ataques e resistências de setores da política e da sociedade civil, os avanços foram muito importantes, a ponto de, segundo o constituinte Plínio de Arruda Sampaio, terem evitado tragédias maiores, como a fome, em regiões brasileiras, recentemente.

Assim, o episódio recente da história do país parece repetir as antigas mazelas nacionais e apontar para a manutenção de uma sociedade desigual e hierárquica. Mas as brechas abertas pelo capítulo social da Constituição, mais especificamente o da seguridade, são uma grande esperança para a superação da pobreza mais dolorosa e das ações em favor da redistribuição indireta de renda.

Esses avanços serão abordados nos próximos capítulos, nos quais os ganhos e desafios da nova Constituição da República Federativa do Brasil serão avaliados.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BAER, Mônica. **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, Wilnês (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: UNESP; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo N. Dolarização, âncora cambial e reservas internacionais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 5-20, jul.-set. 1993. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/51-1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.
- _____. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. **Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 129-197, set.-dez. 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141996000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 jan. 2009.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: 34, 2003.
- CARDOSO, Fernando H. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Difusão Europeia do Livro, 1964.
- _____. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. **Economia e Sociedade**, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 1, p. 69-87, ago. 1992.
- COVRE, Maria. **O que é cidadania**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- DATHEIN, Ricardo. Brasil: vinte e cinco anos de estagnação econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória. **Anais...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2006.

D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lucia (Org.). **Ipea – 40 anos apontando caminhos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

ELEY, Geoff. **Forjando a democracia**: a história da esquerda na Europa, 1850-2000. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, José E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr.-jun. 1997.

FILGUEIRAS, Luis. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 103-114, jul.-set. 1989.

_____. **Reforma ou sucata**: o dilema estratégico do setor público brasileiro. São Paulo: IESP/FUNDAP, nov. 1991 (Texto para Discussão, n. 4).

GOLDENSTEIN, Lidia. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **A era das revoluções**: 1789-1848. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata Macroeconômico. Temas. Contas Nacionais. **PIB per capita**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1093534312&Tick=1232230311750&VAR_FUNCAO=Ser_TemasPer%28127%2C%2012%29&Mod=M>. Acesso em: 17 jan. 2009.

MANTEGA, Guido. **Teoria da dependência revisitada**: um balanço crítico. Relatório de Pesquisa, Núcleo de Pesquisa e Publicações, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, n. 27, São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187_1.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2009.

MILLS, Wright. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

OLIVEIRA, Carlos. **Processo de industrialização de capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: UNESP; Campinas: Unicamp, 2003.

PAULANI, Leda M. Teoria da inflação inercial: um episódio singular na história da ciência econômica no Brasil? In: LOUREIRO, Maria R. (Org.). **50 anos de ciência econômica no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1997.

POCHMANN *et al.* (Org.) **Os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Classe média**: desenvolvimento e crise. São Paulo: Cortez, 2006 (Atlas da nova estratificação social no Brasil, v. 1).

PRADO, Sergio (Coord.). **Processo de privatização no Brasil**: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1993.

REGO, José (Org.). **Inflação inercial, teorias sobre a inflação e o Plano Cruzado**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

RESENDE, André L. O Conselho da Moeda: um órgão emissor independente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 113-120, out.-dez. 1992.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz; COUTINHO, Renata (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. 4. ed. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998. v. 1.

TAVARES, Maria C. A economia política do Real. In: MERCADANTE, Aloisio (Org.). **O Brasil pós-real**: a política econômica em debate. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1997.



PARTE I
CONTEXTO HISTÓRICO E SIGNIFICADO ATUAL DA CF/88



PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE: UMA REFLEXÃO HISTÓRICA SOBRE A CF/88

Plínio de Arruda Sampaio*

1 O QUADRO POLÍTICO ANTERIOR À ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988

Todo processo constitucional sucede a um fato político de primeira grandeza: uma revolução, um golpe de estado, uma alteração substancial na correlação de forças da sociedade. Desde os tempos de João Sem Terra, o conteúdo do texto constitucional depende da natureza e do resultado de um embate político anterior. É este que define quem ganhará direitos e quem perderá privilégios no texto constitucional a ser promulgado.

Por isso, uma análise da Constituição de 1988 precisa começar pelo exame do longo processo de devolução do poder político aos civis, após vinte anos de usurpação pela corporação militar.

A restauração do regime democrático anterior ao golpe de 1964 teve início na metade dos anos 1970, com a crise do sistema capitalista internacional, que alterou profundamente o panorama econômico e político mundial.

Os militares perceberam, então, a impossibilidade de manter o elevado ritmo de crescimento econômico que funcionava como o grande legitimador da sua ditadura. Essa constatação coincidiu com outra, igualmente preocupante: o risco que a corporação corria em razão da autonomia crescente da “comunidade da informação” – corpo de oficiais que tinham “carta branca” para dizimar os grupos da luta armada.

Os dois fatores somados deram origem a um plano de retirada para os quartéis. Seu mentor, o General Golbery do Couto e Silva, talhou-o de modo a fazer da transição um processo “lento, gradual e seguro”.

Os governos Geisel e Figueiredo (1974-1978 e 1979-1984) combateram em duas frentes para concretizar essa estratégia. Na frente interna, tiveram de enfrentar os colegas de farda, pois os integrantes da “comunidade da informação” resistiram à ordem de retirada pacífica e buscaram reiteradamente formas de reverter o processo. O embate com os colegas de farda foi vencido pelo General Geisel, com a traumática destituição, em 1975, do comandante do III Exército, sediado em São Paulo – disputa que chegou a pôr em cheque sua manutenção na chefia do governo.

* Foi Deputado Constituinte. Atualmente, é Presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e Diretor do jornal Correio da Cidadania.

Mas nem assim a vitória foi completa; a “comunidade da segurança” era tão poderosa que, mesmo após a destituição do general dissidente, ainda armou duas outras agressões à política de abertura: o atentado à sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a bomba no Rio Centro.

No âmbito político, o grupo de Geisel teve de enfrentar com rigor as forças que pressionavam pela aceleração do processo de transição do poder em favor dos civis. Somente quando os principais líderes da campanha pela redemocratização – Ulysses Guimarães, Franco Montoro e Tancredo Neves – aceitaram a tese da transição “lenta, gradual e segura”, o governo reuniu condições de submeter os radicais da corporação militar e pautar a data da transição.

A essência desse acordo – tacitamente celebrado – dizia respeito à amplitude do regime democrático a ser implantado no país depois da volta dos militares aos quartéis. Em outras palavras: que margem de liberdade se outorgaria ao povo em um regime que substituiria o autoritarismo militar?

O centro político aceitou a exigência dos militares: a nova democracia seria entregue aos civis, mas deveria ser limitada, a fim de evitar qualquer risco de que o povo viesse a ameaçar o poder da burguesia. Mas nem os militares nem os políticos do centro perceberam que seria impossível abrir o sistema político sem que um terceiro personagem entrasse no processo de recomposição da ordem civil: as combativas organizações populares.

Nos anos 1980, essas organizações, fruto da longa, penosa e perseverante resistência de alguns setores da população durante os Anos de Chumbo da ditadura, estavam fortalecidas e exigiam que a participação popular no processo de democratização fosse bem mais ampla do que o centro e a direita estavam dispostos a aceitar.

O ingresso desse novo ator na arena política criou um dilema para os promotores da estratégia: por um lado, a participação das organizações populares na delicada negociação exigida para a recomposição da ordem civil constituía *per se* uma ameaça aos seus privilégios; mas, por outro, a presença de massas populares reclamando democracia nas ruas constituía um elemento indispensável para que o grupo de Geisel pudesse dissuadir os radicais das forças armadas.

A posição dos militares e da oposição de centro explica em boa medida o desenrolar do processo constituinte, mas não foi o fator mais importante desse processo. O que, de fato, determinou-o foi a crise de identidade que atingiu a burguesia brasileira nos anos 1980, em consequência das mudanças ocorridas na economia mundial.

A vitória do neoliberalismo em todo o Primeiro Mundo revelara à burguesia brasileira que, na nova divisão internacional do trabalho, sua função passava a ser meramente a de uma economia primário-exportadora, tal como fora até 1930.

Na nova ordem neoliberal, haviam se evaporado as condições que, no pós-Segunda Guerra Mundial, possibilitaram a construção de economias industriais e de estados nacionais nos países da periferia do sistema. Para sustentar o modelo nacional-desenvolvimentista ainda vigente, a burguesia brasileira teria de fazer dois movimentos simultâneos: romper os laços de dependência que faziam dela um apêndice do sistema capitalista internacional; e estabelecer um novo pacto com a massa trabalhadora, outorgando-lhe mais direitos e mais participação.

Ora, o primeiro movimento implicava um confronto com o centro do sistema capitalista, o que contrariava a “opção pela dependência” que a burguesia havia feito em 1954, ao se recusar a sustentar a política nacionalista de Vargas; o segundo movimento implicava corte de muitos de seus privilégios, além de ameaçar sua hegemonia no plano interno.

Uma parte da burguesia imaginou poder sustentar o desafio de manter o modelo e deflagrou uma ofensiva, destinada a acelerar a passagem do poder aos civis com a eleição direta do presidente da República, já em 1984, contrariando assim o cronograma dos militares.

Esse movimento foi liderado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – uma frente política bastante heterogênea, que congregava forças bem diferentes entre si. Em um arco ideológico muito amplo, que reunia desde políticos tradicionais e conservadores até radicais do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), predominavam as lideranças de cunho social-democrata.

Para travar essa disputa, o MDB aliou-se com correntes socialistas, comunistas e com entidades populares, formando o que se poderia chamar de “frente de centro-esquerda” pelo restabelecimento da democracia. O embate entre esta frente e o governo militar tem sua origem em fatos políticos que precederam o processo constituinte: derrota da Arena (partido de apoio incondicional aos militares), nas eleições de 1974; demissão traumática do comandante do III Exército, em 1976; fechamento do Congresso, em 1977; bombas na OAB e no Rio Centro, em 1980 e 1981; restabelecimento da eleição direta para governadores de estado, em 1982; presença avassaladora da massa popular na campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984; e a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984.

A presença das massas populares nos comícios pró-eleições diretas apontava para a radicalização do processo de redemocratização – perspectiva que não interessava nem à direita nem às forças de centro. Por isso, no momento crucial da campanha pelas Diretas, os principais políticos do centro abandonaram a esquerda, unindo-se aos militares e à direita, criando, informalmente, uma nova frente: a “frente de centro-direita” – que aceitava a eleição do presidente civil pelo Colégio Eleitoral, controlado pelos militares.

Privadas do apoio dos governadores centristas, as organizações populares não tiveram condições de manter a massa popular nas ruas. Faltou-lhes, além disso, o apoio de uma organização política suficientemente forte e lúcida para radicalizar o processo. O Partido dos Trabalhadores (PT), embora fosse uma agremiação claramente contra a ordem estabelecida, estava ainda em formação e não tinha força suficiente para liderar um processo de ruptura da ordem institucional.

Desse modo, a campanha pelas eleições diretas terminou com a vitória de uma nova coligação: a coligação do centro com a direita, cujo objetivo era abrir o regime, com limitações à participação popular.

Essa nova coligação sofreu percalços quando as principais lideranças da Arena recusaram-se a apoiar a candidatura presidencial do Deputado Paulo Maluf e aderiram ao movimento de oposição aos militares. Formou-se então a chapa Tancredo Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB)/José Sarney (ex-Arena), de feição mais centrista, porém, igualmente comprometida com a fórmula da democracia restrita.

O zigzague da burguesia mostra que ela não contava com nenhum partido suficientemente forte para imprimir uma direção clara aos embates de recomposição do poder civil. No outro polo político, o movimento popular, embora aguerrido, também não tinha condições de radicalizar sua pressão, de modo a promover uma ampla democracia.

Essa correlação de forças, muito especial, explica o processo constituinte e a característica principal da Constituição de 1988: a ambiguidade. Essa ambiguidade se traduz, por um lado, em reforçar a ordem burguesa, na medida em que constitucionaliza o direito de propriedade, a livre iniciativa, a herança, a livre concorrência – institutos basilares do regime capitalista; e por outro, ao ordenar a essa burguesia que garanta a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir a soberania nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Trata-se, pois, de uma carta social-democrata com tonalidades nacionalistas.

2 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

2.1 A instauração da Assembleia Nacional Constituinte

No período imediatamente anterior à instauração da Assembleia Nacional Constituinte, o primeiro fato a se considerar é o falecimento do Presidente Tancredo Neves antes da sua posse, o que levou José Sarney à Presidência da República, fortalecendo assim a posição da direita no esquema de poder. Para a direita, o ideal era a convocação de uma assembleia constituinte de fachada,

que funcionasse por um período breve, no Congresso Nacional, e cuja função se limitasse a legitimar o poder civil mediante a eliminação dos artigos mais truculentos da legislação constitucional da ditadura. Desse modo, atingia-se o objetivo de restaurar a ordem institucional tradicional, a qual sempre se caracterizou por formas de democracia restrita.

Com esse propósito, Sarney nomeou uma comissão de juristas e de cidadãos de notório saber, denominada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, para redigir um anteprojeto de constituição, destinado a servir de texto-guia aos trabalhos da assembleia constituinte.

O elitismo dessa abordagem da tarefa constituinte despertou os movimentos populares para um novo embate, travado em torno de duas propostas excludentes: “Constituinte exclusiva” ou “Constituinte congressual”.

A Constituinte exclusiva propunha que a assembleia deveria ser um órgão soberano, acima de todos os poderes constituídos e com plenos poderes para alterar imediatamente, sem qualquer peia, o ordenamento jurídico da Nação. Por sua vez, para a Constituinte congressual, a assembleia seria apenas um apêndice do Congresso Nacional, cuja maioria estava comprometida com a manutenção do *establishment* e com a não apuração dos crimes cometidos pela repressão durante o período militar.

Graças ao decidido apoio de muitas entidades de prestígio, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e centenas de organizações e movimentos populares, montaram-se rapidamente inúmeros foros de debate sobre questões constitucionais e fizeram-se vários abaixo-assinados pela convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva.

O relator da emenda convocatória da constituinte, Deputado Flavio Flores da Cunha Bierrenbach, do PMDB, recusou-se a votar pela Constituinte congressual, embora pressionado pelo Deputado Ulysses Guimarães, então Presidente da Câmara dos Deputados e líder da frente centrista. Tal fato criou uma crise na bancada peemedebista, crise esta que terminou com a destituição de Bierrenbach e a nomeação de um relator dócil ao desejo do Presidente da Câmara.

O que realmente estava em jogo nessa disputa era o grau de autonomia da Assembleia Nacional Constituinte. Tratava-se de decidir se ela poderia aprovar leis ordinárias em desacordo com as normas constitucionais vigentes, ditadas pelos militares, ou se a aprovação de leis deveria continuar obedecendo a essas normas até que o novo texto constitucional fosse promulgado. O que a direita visava era dar tempo aos militares – agora enquistados na Casa Militar do

Presidente Sarney – para apagar os fatos mais comprometedores cometidos durante o período autoritário e, desse modo, preservar a corporação de uma intervenção punitiva do poder civil.

O PMDB apoiou majoritariamente a Constituinte congressional sob a justificativa de que a abertura ainda não estava consolidada e sua radicalização poderia levar a novo golpe militar. Na verdade, o que a maioria do PMDB temia é que uma assembleia plenamente soberana ensejasse a perda de controle do *establishment* burguês sobre a massa da população.

2.2 O processo constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se em 1º de fevereiro de 1987 e o confronto sobre seus poderes ressurgiu imediatamente na comissão nomeada para redigir seu Regimento Interno. Os membros progressistas dessa comissão propuseram um artigo, segundo o qual a Assembleia se autoatribuía o poder de editar, soberanamente, normas de vigência imediata, sem obediência às normas constitucionais outorgadas pelos governos militares. Era um estratagema para recolocar, ainda que sob outra forma, a mesma questão da autonomia da constituinte já decidida na legislatura anterior. A paixão que esse debate despertou provocou fissuras no bloco majoritário e causou a paralisação dos trabalhos por mais de um mês. Novamente, parlamentares de centro e de direita uniram-se e conseguiram manter a vigência das leis da ditadura durante o tempo de preparação do novo texto constitucional.

A concentração das atenções na disputa pela definição dos poderes da Constituinte desviou as atenções da direita, possibilitando a aprovação de um procedimento de elaboração do texto constitucional inédito e altamente favorável à participação popular. Em vez de repetir os procedimentos das constituições de 1934 e 1946, em que os constituintes debruçaram-se sobre textos adrede preparados, o Regimento determinou um procedimento dividido em três etapas: 24 subcomissões redigiriam separadamente partes do futuro texto da constituição; oito comissões temáticas preparariam anteprojetos dos capítulos constitucionais, com base nos trabalhos das subcomissões; e uma comissão de sistematização (com 93 membros) harmonizaria esses trabalhos e prepararia o texto a ser votado pelo Plenário (integrado por 559 constituintes).

A fim de colher elementos para suas propostas, as subcomissões deveriam realizar audiências públicas, nas quais se ouviriam entidades da sociedade civil, assim como pessoas de notório saber e experiência em relação ao tema de cada uma delas. Aprovou-se, ainda, uma norma que instituía as

emendas populares¹ – emendas apresentadas por entidades da sociedade civil e subscritas por um mínimo de 30 mil assinaturas. Essas emendas deveriam ser apreciadas pela Assembleia e poderiam ser defendidas em plenário por oradores designados pelas próprias entidades proponentes.

Ao aprovar essas normas, ninguém, nem mesmo seus autores, imaginavam a explosão de participação popular que elas provocariam. Segundo estimativas dos órgãos administrativos da Casa, milhares de integrantes de delegações circulavam pelo edifício da Assembleia a fim de levar suas propostas e reivindicações aos constituintes.

Esses “grupos de pressão” cobriam todo o espectro social da Nação: desde discretos ministros do Supremo Tribunal Federal, diretores da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e das confederações patronais (atuantes nos bastidores), até numerosas delegações de trabalhadores, indígenas, ex-pracinhas, veteranos da “Batalha da Borracha”, jangadeiros, representantes da Pastoral da Criança – uma multidão ruidosa lotava os corredores, as salas das comissões e as galerias do Plenário, criando um clima de excitação cívica que influenciou enormemente o conteúdo do texto.

Nas ruas e praças das cidades brasileiras não era muito diferente: as 122 emendas populares apresentadas somaram 12 milhões de assinaturas, o que representava, na época, cerca de 20% de eleitorado.

Toda essa mobilização foi organizada pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, um fórum que envolvia centenas de organizações e movimentos populares. Para defender emendas populares, o índio e o conhecido antropólogo, o menino e o pedagogo, o admirado intelectual e a humilde irmãzinha de caridade sucederem-se na tribuna da Comissão de Sistematização, levando aos constituintes os reclamos do país oculto – a voz dos sem-voz. O Brasil inteiro falou aos constituintes.

A partir daí, tudo na Constituinte foi objeto de consideração, o que fez que o texto constitucional ficasse volumoso, para tristeza dos constitucionalistas mais puristas e gáudio dos setores populares, que viam suas reivindicações acolhidas na Carta Constitucional.

A presença diuturna do povo nos gabinetes e corredores do Congresso foi suficiente para empurrar o centro político um pouco mais para a esquerda, colocar a direita política na defensiva e estimular a pequena bancada da esquerda a assumir a ofensiva nas subcomissões e comissões.

1. De acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, “emenda” é um termo jurídico que, “no sentido legislativo, significa proposta para alterar ou modificar o teor de um projeto de lei no todo ou em parte”. Na Constituinte, o significado do termo foi ampliado para abranger toda proposta de artigo a ser incluído no texto da Constituição. É com esse sentido ampliado que ele está empregado neste texto.

A tática parlamentar adotada pela esquerda demonstrou-se extremamente eficaz. Os constituintes do Partido dos Trabalhadores, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), do Partido Comunista Brasileiro (PCB), do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT) somavam cerca de cinquenta votos. Uma vez estabelecido o consenso nesse foro, a respeito da aprovação ou rejeição de uma emenda, esses parlamentares, mediante uma articulação entre pressão popular e negociação parlamentar, conseguiam ampliar o apoio até chegar à maioria de votos. Após transitar pelas subcomissões e comissões, o texto chegava finalmente ao Plenário para votação. Era um momento crucial, que exigia prodígios de habilidade para saltar dos cento e tantos votos, com que contavam as emendas aprovadas nas etapas anteriores, para os 289 votos necessários à aprovação final. Era uma “guerra”, pois esses votos precisavam vir da tensão provocada pelo debate parlamentar no ânimo daqueles constituintes que, preocupados com suas reeleições, temiam descontentar as galerias lotadas de representações populares.

Mas não convém exagerar as vitórias dos setores progressistas nas fases iniciais dos trabalhos. Nenhum dos textos saídos das subcomissões e comissões contrariava os princípios básicos da ordem burguesa, pois a esquerda não conseguiu espaço sequer para discutir alternativas que tocassem no direito de propriedade e na livre iniciativa. Contudo, não cabe dúvida de que os artigos constitucionais aprovados nessa primeira etapa sinalizavam na direção de um texto constitucional de viés nacionalista, distributivista e participativo.

A explicação para esse resultado imprevisto é que três fatores se combinaram para que o texto constitucional promulgado em 1988 fosse ao mesmo tempo progressista e conservador: a perplexidade das lideranças burguesas, a inesperada participação popular e a competência da diminuta bancada da esquerda.

Na década de 1980, a burguesia brasileira, endividada tanto em dólares quanto em moeda interna, dividia-se entre setores que acreditavam no prosseguimento do projeto desenvolvimentista e setores cuja única aspiração era subordinar o mais rapidamente possível a economia nacional à nova ordem neoliberal.

Sem claras orientações das suas lideranças e expostos a um desgaste enorme pelas organizações populares – Central Única dos Trabalhadores (CUT) à frente –, grande parte dos constituintes da direita deixou de comparecer às sessões da Assembleia, preferindo cuidar de suas bases eleitorais, tendo em vista a eleição municipal marcada para outubro de 1988. Esse comportamento deu extraordinária vantagem para a esquerda, pois, como o funcionamento das sessões dependia da presença de um número mínimo de constituintes em plenário, a faculdade regimental que possibilitava a qualquer constituinte requerer verificação desse *quorum* tornou-se “moeda de troca”: ou se concedia alguma coisa à esquerda para que esta se abstivesse de usar essa faculdade ou as sessões eram suspensas e não se avançava na redação do texto constitucional.

Essa desarticulação da burguesia contrastava com a mobilização popular. Naquela época, o povo – o mesmo que lotava o recinto da Assembleia – tinha força para colar enormes cartazes com as fotos dos constituintes que votavam contra as emendas populares apontando-os como “traidores do povo”, nas ruas e praças das cidades nas quais recebiam votos.

Mas a ofensiva popular não resistiu muito tempo. Quando os textos produzidos nas comissões começaram a ser examinados pela Comissão de Sistematização, os setores mais inteligentes do grande capital, temendo sofrer graves derrotas na votação em plenário, resolveram virar o jogo. Para isso, promoveram a formação de um grande bloco de constituintes de direita denominado eufemisticamente de “Centrão”.

Não há informação detalhada sobre os métodos utilizados para formar este bloco, redigir suas propostas e forçar seus integrantes a comparecer às sessões. Mas sabe-se que toda a estratégia do Centrão foi urdida em reuniões fechadas de lideranças empresariais com os constituintes da direita em um hotel de Brasília.

O primeiro ataque desse novo bloco de constituintes dirigiu-se ao Regimento Interno, responsabilizado pelas vitórias da esquerda nas subcomissões e comissões. Em clima de grande tensão, os constituintes do Centrão exigiram que Ulysses Guimarães pusesse em votação uma proposta que invertia a regra até então seguida para aprovação de emendas. De acordo com o texto proposto, em vez de o Centrão necessitar maioria de votos para aprovar suas emendas, eram os progressistas que precisariam da maioria de votos para sustentar os textos vitoriosos nas subcomissões e comissões. Com isso, neutralizava-se a vantagem que a esquerda havia adquirido em decorrência das ausências dos constituintes da direita. A nova regra permitiu ao Centrão formular uma tática mortal para a esquerda: seus líderes emendaram os artigos aprovados anteriormente que eram considerados inaceitáveis para a direita. No dia da votação concentravam os liderados em seus gabinetes, fazendo-os irromper em bloco no Plenário, após a abertura do processo de votação, quando já não havia mais debate e, consequentemente, o risco de desgaste político era menor. A “manada” entrava, votava sem discutir e voltava correndo para seus gabinetes ou para suas bases eleitorais.

Ulysses Guimarães tentou resistir a esse golpe, mas acabou cedendo. Apesar disso, o impacto da presença popular no recinto da Assembleia e nos debates do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte era tão grande que a bancada da esquerda resistiu bravamente à supremacia do Centrão, impedindo um retrocesso total.

Fruto das idas e vindas desse quadro político instável e ambíguo, o texto constitucional promulgado em 1988 instituiu um regime de democracia burguesa com dispositivos que representavam avanços importantes, especialmente no plano social.

3 O TEXTO PROMULGADO DA CONSTITUIÇÃO

Em 5 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães promulgou festivamente o texto constitucional, o qual batizou de “Constituição Cidadã”. A nova Carta começou a vigorar em clima de entusiasmo, suscitando importantes reformas no arcabouço do Estado brasileiro.

No campo do Poder Judiciário, exemplos disso foram: a rápida remodelação da estrutura do Ministério Público, facultado pelo novo texto a intervir diretamente no processo constitucional, bem como a instaurar inquérito civil público na defesa de interesses difusos e coletivos – dois importantes avanços democráticos cujos primeiros efeitos já começam a se fazer sentir em nossa sociedade. A instituição dos Juizados Especiais e da Defensoria Pública, bem como a ampliação dos sujeitos aptos a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) constituem outros avanços importantes.

Além disso, também há de se mencionar os capítulos dos Direitos Sociais; do Meio Ambiente; da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso; dos Índios. Todos eles consagram direitos que protegem os trabalhadores, as minorias, os aposentados, as pessoas que necessitam de serviços públicos de saúde e educação.

Entre os artigos que dão proteção social às pessoas de baixa renda, há uma norma que concede aposentadoria no valor de um salário mínimo ao homem ou à mulher de mais de 60 anos que tiver trabalhado em regime de economia familiar ou sem carteira de trabalho. Atualmente, 11 milhões de pessoas recebem este benefício e os recursos expendidos no seu pagamento representam 1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Estudos do Ipea mostraram que o pagamento dessa aposentadoria, iniciada no governo Itamar Franco, foi o que impediu a ocorrência de uma crise de fome aguda durante a seca que assolou o Nordeste brasileiro em 1994.

Curiosamente, essa norma de tão grande alcance não provocou reação da direita, tendo sido aprovada no bojo do capítulo da seguridade social, praticamente sem discussão. A melhor explicação para este fato é que as lideranças burguesas e o próprio Estado brasileiro não tinham a menor ideia a respeito do número de pessoas que vivem da economia de subsistência no país.

O capítulo da Ordem Econômica e Financeira armou o país para continuar o processo de industrialização, sem o qual não é possível construir um Estado Nacional dotado de verdadeira autonomia. As normas relativas à proteção do meio ambiente estabeleceram que o equilíbrio ecológico não poderia ser perturbado em nome de interesses econômicos. Nada disso alterava substancialmente a estrutura do Estado brasileiro, mas contribuía para a construção de uma sociedade menos injusta e mais democrática.

4 O SISTEMÁTICO DESMANTELAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Caso a burguesia se unificasse e aceitasse o papel subordinado que lhe reservava a nova ordem econômica internacional, dificilmente o texto aprovado em 1988 se manteria intacto. Isso porque tanto os preceitos da Carta que facultavam ao governo a tomada de medidas de proteção à indústria nacional como os que davam garantias à classe trabalhadora eram inadmissíveis no contexto do neoliberalismo, posto que, neste tipo de política econômica, a *lex mercatoria* está acima das outras leis.

O processo de unificação, iniciado por uma burguesia em pânico ante a ameaça da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno da eleição presidencial de 1989, sofreu logo um grande tropeço. Fernando Collor, um arrivista despreparado, não foi capaz de manter a governabilidade, fazendo que a burguesia perdesse a oportunidade de modificar o texto de 1988 na Revisão Constitucional de 1993, prevista no Artigo 3º das Disposições Transitórias da Constituição.

Seguiu-se o interregno Itamar Franco, político de centro e com preocupação social. Durante seu governo, nenhuma das poucas reformas promulgadas mutilava a Carta de 1988. Somente em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a burguesia conseguiu se unificar e reunir condições para iniciar a demolição sistemática do edifício constitucional – tarefa ainda inconclusa, mas que o Presidente Lula tem se empenhado em completar.

Em sua primeira entrevista coletiva como Presidente da República, Fernando Henrique declarou: “O meu governo vai virar definitivamente a página da Era Vargas” – frase emblemática que sinalizava sua intenção de modificar a Carta de 1988.

O primeiro alvo foi o capítulo da Ordem Econômica. A alteração de cinco artigos deste capítulo foi suficiente para desguarnecer o Estado brasileiro e torná-lo impotente para resistir às pressões da nova ordem econômica internacional.² Abriu-se, assim, o caminho do retrocesso: transitar de uma economia de caráter industrial para uma economia de caráter predominantemente primário-exportadora. Essa tendência ganhou força nos anos 1990, em função das seguintes medidas: *i*) revogou-se o Artigo 171, desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira; *ii*) modificou-se o item IX do parágrafo 1º do Artigo 170, a fim de possibilitar às empresas estrangeiras a exploração do nosso subsolo; *iii*) deu-se nova redação ao Artigo 178, com o objetivo de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem; *iv*) alterou-se o item IX do Artigo 21, para encerrar o monopólio estatal das telecomunicações; *v*) refez-se o parágrafo 1º do Artigo 177, para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo; e *vi*) introduziu-se a palavra

2. Tecnicamente, o primeiro ataque ao texto constitucional de 1988 foi o expediente usado pelo Presidente José Sarney, imediatamente após a promulgação da Carta, a fim de burlar o espírito do inciso XXVI do Artigo 84, que facultava ao presidente da República a edição de medidas provisórias com força de lei. Mas essa burla foi ditada por motivos diversos daqueles que motivaram as emendas que mutilaram o texto constitucional nos anos seguintes.

“resseguros” no item II do Artigo 192, a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social. Ou seja, procedeu-se uma *blitzkrieg* contra o Estado-Nação.

Para o constitucionalista Paulo Bonavides, os verbos conjugados pelos reformadores foram: “desnacionalizar, desestatizar, desconstitucionalizar, desregionalizar e desarmar” (BONAVIDES, 1988).

Tudo isso aconteceu entre 15 de agosto de 1995 e 21 de agosto de 1996, período no qual o PT, atordoado pela acachapante derrota de Lula nas eleições de 1994, começava a mudar sua estratégia e a enveredar pela senda que o levou a se situar no campo da burguesia.

Um a um, nesse breve tempo, os pilares do projeto de construção do Estado-Nação brasileiro foram destruídos. Chegamos assim à situação de hoje, em que, após as reformas do Banco Central e da Previdência Social, quase nada restou do que se havia conquistado. Pior: aquilo que restou está sob forte ataque, como, por exemplo, as tentativas de se reduzir as atribuições do Ministério Público (que se revelaram armas poderosas na defesa dos interesses da sociedade contra a ganância do capital e a prepotência do poder), bem como as investidas para eliminar algumas das normas referentes aos direitos trabalhistas e reduzir ainda mais a aposentadoria dos trabalhadores. O texto atual é o de uma Constituição mutilada.

5 PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE

O breve resumo histórico das idas e vindas do processo de elaboração da Constituição Cidadã impõe a conclusão de que o texto promulgado em 1º de outubro de 1988 foi fruto de uma ilusão. Baseava-se no falso pressuposto de que a nova ordem econômica e política neoliberal, então hegemônica em todo o mundo capitalista desenvolvido, ainda não havia fechado as portas para o prosseguimento de projetos de construção nacional nos países de sua periferia.

O entusiasmo com a participação popular e a surpresa com a debilidade da direita criaram essa consciência equivocada, não só entre os social-democratas, mas também entre socialistas convictos. Até mesmo Florestan Fernandes – o constituinte de esquerda com maior cabedal teórico, crítico acérrimo do método de elaboração da Carta – deixou-se entusiasmar. Em 1º de outubro de 1988, fazendo um apanhado geral do texto em vias de ser aprovado, ele escreveu no *Jornal do Brasil*:

Na prática, se houver imaginação e coragem, e surgirem meios orgânicos de transformação da ordem existente, será possível combinar a liquidação do caos do passado recente e do presente, a construção de um Estado capitalista democrático contrabalançado por um forte poder popular, a luta radical e proletária pelo socialismo (FERNANDES, 1989).

Contudo, apesar da ilusão, a saga da constituinte não foi inútil, porque, embora não tenha sido possível sustentar o texto inicial, ainda subsistem dispositivos

constitucionais que asseguram a vários setores populares melhores condições de resistência contra o avanço do capitalismo neocolonial. Não fossem esses dispositivos, o sofrimento da classe trabalhadora durante o período mais duro da desarticulação do Estado desenvolvimentista teria sido muito maior, como aconteceu na Argentina, país que passou diretamente da ditadura para a “democracia” neoliberal.

É importante tomar consciência dos motivos da implacável demolição do texto promulgado em 1988 e da surpreendente integração do PT ao *establishment*. Se nem nos países ricos do hemisfério norte a social-democracia teve condições de manter a hegemonia diante da onda neoliberal, muito menos haverá condições para construir um regime social democrata em um país subdesenvolvido, periférico e dependente.

Essa consciência fundamenta a crítica às duas principais estratégias reformistas que a esquerda adotou desde os anos 1950 do século passado: a nacional-democrática (até 1964) e a democrática-popular (pós-1964). O equívoco destas estratégias consiste em admitir que existam, no seio do capitalismo brasileiro, setores progressistas, dispostos a participar da construção de um Estado nacional controlado pelas forças populares e empenhado em implantar a justiça social.

Os brasileiros precisam se convencer de que não há qualquer possibilidade de estabelecer um regime desse tipo sem romper com a dependência externa da sua economia e sem promover uma drástica redução das desigualdades sociais.

Não é nada fácil formular uma estratégia para atingir o estágio em que tal revolução se torne possível, por causa da dispersão da massa e de seu reduzido grau de consciência a respeito tanto dos seus direitos como do potencial de sua ação coletiva. Pode-se mesmo supor que uma força política que defenda uma estratégia de ruptura corra o risco de ficar, durante muito tempo, sem espaço para participar da disputa política real.

No entanto, a transformação da sociedade brasileira somente poderá ser construída se essa força política for capaz de realizar um movimento duplo – *mas não ambíguo* – de conscientização das massas: por um lado, atuar no limite das contradições da Carta burguesa, de modo a forçar a prevalência de seus princípios universalistas sobre as disposições que institucionalizam uma draconiana dominação de classe; por outro, difundir, por meio da militância política e da criatividade intelectual, alternativas concretas para um novo Brasil – justo, autônomo, livre das nefastas heranças do colonialismo.

No que toca ao primeiro movimento, alguns artigos do texto de 1988 são instrumentos eficazes de luta. Por isso, urge defendê-los com unhas e dentes, até que o povo consiga produzir um novo fato de primeira grandeza, para ser o “antes” definitivo dos privilégios que serão cortados e dos direitos que serão reconhecidos no texto de uma nova Constituição.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. A globalização e a soberania. Aspectos constitucionais. In: FIOCCA, D.; GRAU, E. R. **Debates sobre a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.



PARTE II
A CF/88 E A DINÂMICA SOCIAL E ECONÔMICA



A CF/88 E AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Jorge Abrahão de Castro*

José Aparecido Ribeiro**

André Gambier Campos**

Milko Matijascic***

1 INTRODUÇÃO

Ampliar o conhecimento sobre como os governos formulam e implementam suas políticas públicas, principalmente que opções são escolhidas, por que foram selecionadas e quais os caminhos trilhados no processo de sua implementação, além da percepção de quais as consequências imediatas e o legado para o futuro é, sem dúvida, uma agenda central para a gestão pública, para a pesquisa acadêmica e aplicada, bem como para o controle social.

Nesse sentido, a preocupação com o acompanhamento e a análise da política social é objetiva: não interessa apenas conhecer quantos são os beneficiários e os tipos de benefícios distribuídos, mas, também, conhecer os gastos realizados, os mecanismos pelos quais tais despesas são financiadas, a forma de gestão realizada, como vem ocorrendo a participação da sociedade no processo de implementação. Além disso, é fundamental avaliar os avanços obtidos e os obstáculos vivenciados por tais políticas, em termos da proteção social e das oportunidades geradas para a população.

Para tratar do assunto, este texto está organizado em seis partes, além desta introdução e da conclusão. Primeiro, apresenta-se uma rápida discussão sobre as abordagens que são feitas a respeito das políticas sociais. Em seguida, apresenta-se um breve histórico a respeito das políticas sociais no Brasil, desde os anos 1930 até o momento atual. Na sequência, são apresentados os aspectos relativos à abrangência da política social, detalhando-se os benefícios oferecidos e os beneficiários atendidos pela ação pública. Na seção seguinte, são discutidos os aspectos da gestão e organização das políticas sociais, compreendendo tanto a relação entre os entes federados quanto entre o setor estatal e a área privada. Na seção 6, são consolidados

* Diretor da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail:* abrahao.castro@ipea.gov.br.

** Técnicos da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mails:* jose.aparecido@ipea.gov.br e andre.campos@ipea.gov.br.

*** Assessor da Presidência do Ipea. *E-mail:* milko@ipea.gov.br.

os gastos e apresentadas as estruturas de financiamento. Na seção 7, discutem-se alguns dos principais resultados alcançados. Por último, são apresentadas algumas considerações gerais sobre a política social.

2 ABORDAGENS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL

A literatura sobre a política social é extensa e variada. As concepções em torno da ação estatal na área social, além de serem numerosas, não apresentam consenso conceitual. Marshall (1967, p. 35), diz que:

Política Social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria.

Outra concepção dada por um investigador politicamente de esquerda, Mishra (1987), admite que “política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas à tarefa em vista”.

Como não existe um consenso para a caracterização de política social, não só pelas razões já citadas, mas também pelo fato de que nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas, a definição de um conceito único é uma tarefa em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível. Neste sentido, após uma análise cronológica das principais – e secundárias – abordagens teóricas, Coimbra (1987) conclui que nem

[...] sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens [...], todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente.

Por outro lado, percebe-se que, na ausência de um conceito inequívoco de política social, as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas não estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, mas, sim, com a prática concreta das políticas. Por isso, grande parte das reflexões sobre política social variam conjuntamente e são reflexos das condições e dos problemas sociais vigentes em cada país, o que não significa que a discussão sobre o tema torne-se irrelevante em termos teóricos.

Até recentemente a bibliografia internacional concentrava-se no entendimento e na análise da experiência europeia, em grande parte devido ao elevado grau de desenvolvimento de suas economias e aos avanços, em termos comparativos, na discussão da consolidação dos direitos sociais e dos sistemas de proteção social. O debate sobre política social se mistura à discussão dos modelos de Estados de Bem-Estar (*Welfare State*) e às várias formas do que se entende por sistema de

proteção social. Isso porque a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para a maximização do bem-estar social, e as várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferentes classificações quanto ao padrão de atuação governamental em questões de interesse social.

Mais recentemente, o surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latino-americanas viabilizaram algumas importantes considerações, mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento. No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, também se verificou um crescimento significativo de estudos e pesquisas conexos nos últimos anos, demonstrando um aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes, bem como no combate à pobreza e na diminuição da desigualdade.

Apesar disso, observa-se que as políticas sociais no Brasil ainda carecem de uma ótica global. Neste sentido é que se percebe a dificuldade de pensar a política social via Estados de Bem-Estar (*Welfare State*) ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes, pois a literatura nacional ainda é bastante setorializada, por políticas específicas e com predominância em termos metodológicos da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas. Portanto, a baixa densidade teórica tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo das políticas sociais.

É um passo fundamental para se efetuar o dimensionamento e análise das políticas sociais adotar um conceito organizador do que será entendido por políticas sociais. Esta tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, jovens e idosos, famílias com e sem crianças, saudáveis e doentes.

Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações quanto são as abordagens teóricas dos autores. Adotaremos aqui o entendimento da política social como composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca: *i)* realizar a *promoção social*, mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e *ii)* promover a *solidariedade social*, mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: *a)* incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; *b)* vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e *c)* situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc.

3 HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Esta seção pretende, de forma resumida, apresentar a evolução das políticas sociais brasileiras desde os anos 1930 até o presente. Isso porque se entende que, para a compreensão do formato que assume o atual sistema de proteção social brasileiro, é importante a compreensão de como foi se desenvolvendo historicamente o sistema desde seus primórdios. Para o caso deste trabalho, partiu-se de categorias interpretativas mais gerais, não entrando nas particularidades de cada setor que compõe o sistema.

Salienta-se que a constituição do sistema foi dirigida principalmente por elementos históricos particulares do país, que estão ligados às peculiaridades do desenvolvimento capitalista no Brasil – principalmente que o crescimento das funções estatais, com a correspondente complexidade de suas tarefas de regulação socioeconômica e o crescimento de seus quadros técnicos e burocráticos, foi incorporado proporcionalmente às novas responsabilidades do poder público em virtude do jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira.

3.1 Política social de 1930 até 1964

No âmbito das políticas sociais, é a partir da década de 1930 que se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Por exemplo, na saúde e na educação, registraram-se alguns avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e significativa centralização dos comandos no âmbito executivo federal.

Uma das características centrais desse período é que a ação governamental assumiu o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais, com uma política voltada para a equidade que, longe de comprometer, até ajuda a acumulação.

O ingresso das classes trabalhadoras no cenário político se fez viável a partir, principalmente, das práticas de cooptação, que foram estabelecidas por meio da incorporação controlada dos setores populares a um sistema econômico que se moderniza, sob o signo da exclusão social e do elitismo político. As políticas sociais daí resultantes ocorrem em uma rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação e potencializa a corrupção. A evolução dos principais marcos legislativos das políticas sociais foi transcrita no quadro 1.

QUADRO 1

Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade (1919-1963)

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1919	Assinatura da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre acidentes de trabalho – seguros contratados	Vigente
1923	Lei Eloy Chaves, disciplinando regulamentos de aposentadorias e pensões	Ativo até 1966
1931	Criação do Ministério do Trabalho, responsável pela Previdência Social	Vigente até 1967
1940	Criação do Salário Mínimo, referência para os pisos previdenciários	Vigente
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo o direito à previdência	Vigente
1945	Criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), unificando e universalizando a previdência	Sem efeito até 1988
1947	Proposta de unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	Retomada em 1957
1952	1ª Estatuto consolidado dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das Caixas e Aposentadoria e Pensão (CAPs) e sua incorporação aos IAPs	Vigente até 1967
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Vigente
1960	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação	Sem efeito
1962	Extinção da idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1963	Determinação da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)	Sem efeito

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), vários anos.

O sistema de proteção social nesse período, como mostra Draibe (1989), permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro). A seletividade destacada pela autora diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendidos pelo sistema. A maioria das categorias socioprofissionais urbanas foram sendo incorporadas ao sistema, embora um amplo contingente tenha sido excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais.

A heterogeneidade destacada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991, p. 7-8) refere-se ao plano de benefícios. Algumas categorias socioprofissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. Algumas categorias, como os bancários e, em menor medida, os comerciários, possuíam uma cobertura de benefícios mais generosa, incluindo a aposentadoria ordinária – ou por tempo de serviço – e acesso a atendimento médico-hospitalar, incluindo um auxílio-maternidade. No caso dos bancários, havia, inclusive, assistência farmacêutica e auxílio em casos de detenção – assemelhado ao atual auxílio-reclusão. Em contrapartida, os industriários contavam apenas com pensões por morte, aposentadorias por invalidez e auxílio para as doenças. A uniformização dos planos de benefícios foi efetivada somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960.

Mas, mesmo com a aprovação da LOPS e a uniformização dos planos de benefícios, segundo Draibe (1990), a marca da política social brasileira até 1966 continuou sendo a diferença em relação à qualidade e o valor dos benefícios. Isso se deve à fragmentação apontada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991). Os Institutos de Aposentadoria e Pensão tinham situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas e isso implicou uma situação financeira heterogênea. Assim, enquanto as finanças se apresentavam equilibradas em alguns casos, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), havia déficit em outros, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC).

Para Santos (1987), do ponto de vista da constituição da cidadania, antes de se ater a um padrão universalista, a inserção da população moldou-se segundo critérios de inclusão/exclusão seletiva. Além do mais, a política social foi utilizada como recurso de poder. As consequências desse tipo de utilização da política social vão refletir na ampliação do espaço da burocracia estatal e na obstaculização da formação de identidades coletivas por meio de partidos políticos.

Em suma, entre 1930 e 1966, não foi firmada uma política social que integrasse todos os trabalhadores. As tentativas para unificar a gestão e universalizar os direitos sociais para todos os trabalhadores, como os rurais, autônomos e domésticos, foram rechaçadas. Isso se deveu: *i*) ao temor das burocracias dos IAPs de perder suas prerrogativas; *ii*) ao risco de aumento da carga contributiva para os segurados cobertos; e, sobretudo, *iii*) às tradicionais resistências das elites, em geral, e das agrárias, em particular. Por último, a falta de critério para gerenciar os *portfolios* e a crescente demanda por benefícios, sobretudo em termos de atendimento médico-hospitalar, mostrava que o modelo organizado nos anos 1930 não tinha mais condições de operar.

3.2 Política social de 1964 até 1988

As transformações da economia e do Estado brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970, acarretaram mudanças sensíveis no que diz respeito ao processo de formação do sistema de proteção social brasileiro. O começo da década de 1960 foi marcado pela crise do populismo, que é dada pela crise da aliança populista e pelo aguçamento do conflito social.

A crise desencadeada em 1964

[...] se revelou muito mais aguda que as imediatamente anteriores. Além da crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante de trinta com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. O sentido mais amplo que se pode extrair do impulso original do longo processo iniciado em 64 é o da reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político (TAVARES, 1990).

Desse momento em diante, ocorre uma reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade na implementação das políticas sociais, em um movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais.

No entanto, esse movimento não significou um abandono completo do perfil anterior. Ocorre, isto sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de *legitimação* de regime. Destaca-se a completa subordinação da política social aos imperativos da política econômica, ficando a implementação das decisões privativas da burocracia estatal. Por outro lado, o Estado autoritário tendeu a se relacionar com a sociedade civil pela cooptação de indivíduos e interesses privados do sistema, excluindo a representação coletiva na relação entre Estado e sociedade.

Além disso, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduziu as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza geradas pelo sistema de mercado, que deveriam operar por meio das políticas sociais, foram muito frágeis. Isso porque não existia a garantia de direitos sociais básicos a todos os indivíduos, indiferentemente de estes participarem ou não do processo de produção.

Os pactos conservadores (segundo a expressão de Maria da Conceição Tavares, retomada por Fagnani, 2005) que engendraram esse tipo de configuração de financiamento sempre reservaram o dinheiro dos impostos às prioridades relativas ao mundo dos negócios. A superação da precariedade das condições de vida da população, mediante a melhoria dos serviços sociais ou das transferências de renda, não era vista como um determinante para promover o desenvolvimento e incrementar a competitividade via produtividade.

Outro princípio fundamental era a autossustentação. As políticas ligadas ao mundo do trabalho deveriam ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho e os valores das prestações relativas aos benefícios deveriam manter estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Essa situação se aplicou: *i*) ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), passando a congregar as antigas categorias socioprofissionais atendidas pelos IAPs, uniformizando as regras de contribuições e benefícios, incluindo a cobertura por acidentes de trabalho e com um regime financeiro de repartição; e *ii*) à proteção ao emprego, substituindo a antiga estabilidade no posto por uma Consolidação das Leis do Trabalho modificada que pressupunha a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), baseado no regime financeiro de capitalização que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada, com valor estritamente proporcional ao tempo de serviço.

Essa situação teve impacto nas políticas habitacionais, atreladas aos recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança. Como a política deveria funcionar segundo a sistemática bancária, eram clientes preferenciais os trabalhadores com mais rendimentos.

Ao conjugar essa situação com a exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador autônomo, doméstico e rural, não é difícil perceber que uma parcela ponderável da população economicamente ativa (PEA) teria dificuldades de acesso a crédito, sobretudo em termos de habitação.

Todo o quadro resultou na opção pela modernização conservadora, que subordinou as necessidades da política social aos imperativos de uma política econômica. Isso elevou a heterogeneidade social, pois, em uma sociedade muito desigual, apenas o imposto redistribuiu renda e pode diminuir sua concentração, via transferências diretas ou promoção de serviços sociais que possam criar igualdade de acesso às oportunidades.

Apesar de submeter o financiamento das políticas sociais aos ditames da política econômica e reforçar os diferenciais de serviços entre os segmentos salariais, a universalização dos direitos sociais e trabalhistas continuou em marcha. Isso representou uma espécie de compensação, para legitimar as opções políticas junto aos menos abastados e atenuar a heterogeneidade social decorrente das medidas pós-1964. O quadro 2 descreve as principais mudanças legislativas dignas de atenção para o período.

QUADRO 2
Evolução dos principais marcos das políticas sociais (1966-1987)

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1966	Centralização dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social	Vigente no INSS
1966	Extinção da estabilidade no emprego e criação do FGTS	Vigente
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Vigente até 1974
1967	Incorporação de acidentes de trabalho ao INPS, extinguindo seguros contratados	Vigente
1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS)	Vigente
1971	Criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), para atender trabalhadores rurais com benefícios restritos	Vigente até 1988
1972	Permissão do acesso dos empregados domésticos à previdência social	Vigente
1974	Criação da Renda Mensal Vital (RMV) para idosos ou deficientes que contribuíram até doze meses	Vigente
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Vigente
1977	Criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), especializando ações por função (saúde, previdência, assistência e gestão)	Reformado
1977	Legislação dos fundos de pensão fechados (empresas) e abertos (bancos e seguradoras)	Vigente
1978	Extinção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores dos Estados (Iapse) e discriminação dos servidores estatutários (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e não estatutários (Regime Geral de Previdência Social – RGPS)	Vigente até 1988
1986	Criação do seguro-desemprego	Vigente
1982	Criação da contribuição sobre faturamento (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) para financiar ações sociais	Vigente
1987	Extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH)	–

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), vários anos.

A reversão do crescimento do PIB, observada no final dos anos 1970, colocou a gestão financeira da previdência em xeque, pois a crise reduziu o volume de emprego e a massa salarial, apesar de o número de benefícios continuar se elevando. Entre a metade dos anos 1960 e 1970, foi possível incorporar ao sistema um grande contingente de segurados, pois a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários. Isso foi essencial para expandir e consolidar o atendimento médico, considerando o aumento da cobertura populacional e da rede hospitalar credenciada, e permitiu, também, criar benefícios para idosos e inválidos com baixos rendimentos, que pouco ou nada contribuíram para o sistema.

Como muitas das ações sociais foram incorporadas ao universo previdenciário, houve uma mescla de políticas de caráter contributivo, como as aposentadorias e pensões, com outras de caráter não contributivo, como o atendimento médico e assistencial. Apesar dessas diferenças, a maioria das políticas foi financiada com recursos da folha salarial, que gravava uma parcela restrita da população e tinha um nível de progressividade reduzido.

Em outras palavras, o desafio que se colocava para os que desejavam romper a chamada *dívida social* era encontrar mecanismos estáveis de financiamento que permitissem elevar os valores dos benefícios, a qualidade do atendimento e, em última instância, a própria cidadania, sem sujeitar a política social aos desígnios

da política econômica. Isso era essencial para evitar que a discricionariedade para manejar os recursos do orçamento continuasse operando e fosse possível promover a redistribuição de renda e a melhoria da situação social.

3.3 Política social na Constituição de 1988

A estruturação de acordos políticos para a gestação de um conjunto amplo de políticas sociais no âmbito do Estado é muito recente no Brasil, sendo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) um importante marco nesse processo, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto em tipos de benefícios sociais.

A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto em seu Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscar-se-ia construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios. No capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o Art. 6º estabeleceu como direitos “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. A moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mas ainda carece de regulamentação para se afirmar neste patamar.

A Constituição estabeleceu ainda, no Art. 7º, inciso IV, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores e suas famílias. Mais importante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social, o § 5º do Art. 201 estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. No caso da Assistência Social, o inciso V do Art. 203 estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Na parte da sustentabilidade de recursos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O Art. 195 da CF dispõe que o financiamento é oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do

Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

Reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação¹ de recursos federais para essa política² e ao manter a contribuição social do salário-educação.³ Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

O significado desse avanço pode ser avaliado quando se contemplam seus princípios, os quais apontam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

O texto constitucional reforçou o caráter distributivo e o aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Houve um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A universalidade da cobertura e do atendimento seria garantida, além do acesso aos benefícios para todos os que dele necessitassem, bem como passava a ser possível antever a introdução de um salário-cidadania (DRAIBE, 1990).

Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. Além disso, o trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar cinco anos a mais para ter acesso ao benefício. A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa,

1. O inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a destinação de recursos para as ações e serviços públicos da saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita.

2. A vinculação de recursos no âmbito da educação representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o Art. 212 da Constituição Federal: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

3. A Lei nº 9.424/1996, em seu Art. 15, estabelece a cota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei nº 9.766/1998, em seu Art. 6º, prevê a possibilidade de aplicação desses recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia (RMV), e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.

A seletividade e distributividade também foram aspectos de destaque na Constituição de 1988, no sentido de dar maior proteção aos grupos de mais baixa renda.

Um aspecto essencial a destacar foi a introdução do conceito de seguridade social. Por meio dele, foi prevista a organização em conjunto das políticas de previdência, saúde e assistência no que diz respeito ao financiamento. A equidade na participação estaria contemplada por essas regras, ao fazerem incidir a carga de contribuições sociais de forma mais direcionada sobre os empregadores, que se apropriam de uma parcela maior dos resultados do processo produtivo. O novo conceito determinava a criação de um orçamento exclusivo para a seguridade, distinto do fiscal, que devia ser composto por fontes cativas, ou seja, contribuições sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido, e por recursos fiscais da União, Estados e Municípios. Em caso de necessidade, foi prevista a introdução de novas fontes de financiamento.⁴

A estrutura jurídico-institucional não apresentou mudanças em relação à situação preexistente. O sistema continuava subdividido no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos. No primeiro caso, a cobertura atendia a todos os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, enquanto, no segundo, o público-alvo eram os servidores públicos do governo federal, estadual e municipal que não tivessem contratos pela CLT.

A previdência complementar não se modificou em relação à situação existente desde 1977, prevendo a existência de entidades abertas e fechadas de previdência privada. A novidade neste terreno foi a definição de um seguro complementar e facultativo no âmbito da previdência social, a ser custeado por contribuições adicionais. Esse regulamento implicava fazer da previdência social uma competidora em potencial dos fundos de pensão, ao oferecer complementação de benefícios.⁵

A Constituição, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe consequências para a dinâmica do gasto

4. Artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

5. A previdência complementar podia adotar planos de benefícios ou de contribuições definidas. Já na previdência complementar pública, a Constituição de 1988, no Artigo 201, determinou: "§ 7^o – A Previdência Social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais." O seguro nunca foi implementado, embora a Lei no 8.213/1991 determinasse o envio em 180 dias do projeto de lei. Este artigo foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro.

social brasileiro no decorrer dos anos 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofundou o movimento de descentralização que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e, principalmente, os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor destas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos dos entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios.

Se, por um lado, a Constituição fez com clareza a distribuição das receitas entre os entes federados, por outro lado, não tratou adequadamente da distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre estes entes, submetendo à legislação ordinária os pontos mais polêmicos. Esse processo gerou desequilíbrios e controvérsias que iriam perdurar durante toda a década de 1990.

As reações logo se fizeram notar: alguns analistas viram nesse movimento um aumento do grau de rigidez orçamentária, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restrita. Argumentava-se, ainda, que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

3.4 Política social no pós-Constituição de 1988

No momento seguinte à Constituição, ocorrerá a rearticulação do bloco conservador, que se torna ainda mais forte no começo dos anos 1990, com a vitória de Fernando Collor. Essa gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia ao mercado internacional.

No campo social, a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para isso da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1999), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais

estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação espúria dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

A seguridade social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o Art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (FAGNANI, 1999).

O *impeachment* de Collor trancou temporariamente esse processo de desconstrução. Mas deixou como herança, na área social, um conjunto de programas e políticas caracterizados por traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no âmbito federal, e com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade.

Sob o prisma da estrutura jurídico-institucional, a primeira medida relevante se deu em 1990, com a reforma ministerial. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e a pasta da Previdência foi fundida com a do Trabalho, que passou a denominar-se Ministério do Trabalho e da Previdência Social. A assistência social passou a ser comandada pelo Ministério da Ação Social. O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social foi extinto. A Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) foram repassadas à órbita do Ministério da Ação Social. O Instituto Nacional de Previdência Social e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) foram fundidos no Instituto Nacional do Seguro Social.⁶ O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) foi transferido para o Ministério da Saúde. Em outras palavras, o processo de centralização da previdência, do atendimento médico-hospitalar e da assistência social, que vinha ocorrendo desde 1966, foi revertido com a separação dessas políticas na órbita ministerial, o que dificultava, sem dúvida, a consolidação dos preceitos da seguridade social contidos na Constituição de 1988.

6. Segundo Teixeira (1991), essa mudança foi muito significativa. A própria denominação de seguro e não de seguridade revela a estratégia do governo Collor, segundo o autor, que teria por meta reverter os preceitos da Constituição de 1988.

Em 1991, foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios, incorporando as mudanças da Constituição de 1988 e introduzindo algumas inovações importantes como a exigência de comprovação de um tempo mínimo de contribuição de 15 anos em 2011, para ser elegível a aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, ou seja, para os benefícios previsíveis;⁷ os benefícios passaram a ter o piso de um salário mínimo; e os trabalhadores rurais passaram a poder se aposentar mais cedo, conforme previsto na Constituição.

Assim, os segurados especiais, cujo maior contingente se encontrava no universo rural, não mais precisariam se submeter às regras referentes ao tempo de contribuição existentes para os trabalhadores urbanos, bastando comprovar o exercício de atividade rural, garimpo ou artesanato, ao contrário dos demais segurados.

No campo econômico, o governo Itamar Franco (1992-1994) seguiu a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 1990. Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Ministro da Fazenda, sinalizava que se buscava aproveitar a disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia a abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado. De acordo com Sampaio e Andrei (1998), chama atenção, nesse período, a diluição das resistências das elites à agenda liberal, reflexo da postura menos voluntarista do governo – em comparação com o período Collor – e da incipiente retomada do crescimento econômico que então se observava. Porém, ao mesmo tempo, persistiram graves dificuldades para encaminhar uma parcela das reformas preconizadas por essa agenda. Especificamente: pouco avançaram – de fato, até hoje – as reformas do Estado (fiscal, administrativa e da previdência), que têm de passar por um crivo político direto no Congresso, forte indício de que os impasses da Federação seguiram sem resposta. Boa parte das tensões sociais e dos conflitos políticos associados, inerentes à implementação da agenda liberal, foi, assim, legada à próxima gestão, que teria de haver-se também com os riscos econômicos da estratégia de estabilização introduzida no período Itamar – em especial os riscos de desestruturar setores produtivos, de fragilizar o sistema financeiro e as contas externas, e de acirrar as tensões entre as unidades da Federação.

Para a área social, essa estratégia introduzia a compreensão de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao “ajuste fiscal”. A opção deveria ser dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Nesse sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso, entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional.

7. Lei nº 8.213/1991, Artigo 143. Em 1991, foi exigido um mínimo de 60 meses de contribuição, período a ser acrescido em seis meses a cada ano até que, em 2011, o tempo mínimo de contribuição venha a ser de 180 meses.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, os resultados não foram satisfatórios para a política social. Algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador, financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, o FSE prejudicou os estados e os municípios, levando-os cada vez mais à dependência político-financeira do governo federal via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado sua criação. Mas esse problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele era um resultado direto da política econômica praticada pelo governo.

Em 1993, foram realizadas novas mudanças de envergadura. A primeira delas foi a criação do Ministério da Previdência Social, que foi dissociado da pasta do Trabalho. A segunda mudança foi o fim dos repasses de contribuições arrecadadas pelo INSS para o atendimento médico-hospitalar, gerenciado pelo Ministério da Saúde desde o início do governo Collor de Mello, além da extinção do INAMPS.

O período do governo FHC compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão de 1995 a 1998; e a segunda, com início em 1999, se estende até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do real até o momento de sua crise. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise.

No primeiro período, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida, algumas das quais efetivamente implementadas.

Como pode ser constatado por meio dos discursos e das campanhas para as eleições presidenciais em 1994 e, em grande medida, em 1998, os males dos programas sociais foram identificados, de uma forma geral, com: *i*) falta de planejamento e coordenação, com superposições de competências entre os entes da Federação e a indefinição de prioridades; *ii*) pouca capacidade redistributiva das políticas sociais; e *iii*) carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos.

Para a correção de rumos, previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não. Nesse movimento, em 1995, foi realizada nova mudança, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, extinguindo a Funabem e a LBA.

Em dezembro de 1995, foram realizadas outras mudanças relevantes.⁸ A Renda Mensal Vitalícia foi extinta e substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC),⁹ denominado de amparo assistencial, a ser concedido aos idosos ou deficientes físicos com renda familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo. Foram extintos o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, eliminando dois dos mais seletivos entre os benefícios. Em contrapartida, a idade mínima para acesso aos benefícios por idade seria reduzida de 70 para 67 anos, em 1997, e para 65, em 2000.

Em 1996, foi criado o Simples,¹⁰ que passava a incidir sobre o faturamento de pequenas e médias empresas com uma alíquota de 5% a 10% do faturamento, dependendo do porte da empresa e da adesão ou não de estados e municípios. Isso permitiu as contribuições do empregador sobre a folha salarial, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).¹¹

No entanto, apesar do discurso reformista,¹² o governo de FHC teve de dar sequência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário. Houve alguma retração no campo previdenciário, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, mas houve avanço na ampliação do acesso ao ensino fundamental com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 27, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde.

Por outro lado, o FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Essa nova medida determinou que não haveria redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para a reeleição, de maneira geral, o presidente FHC reafirmou os mesmos princípios, apresentando os compromissos anteriores. No entanto, o início do segundo mandato ocorre em meio à crise externa do balanço de pagamentos,

8. Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995.

9. O benefício passava a ser regido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

10. O Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuição das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) foi criado pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996.

11. O tema será detalhado na próxima seção deste capítulo.

12. Por exemplo, na Previdência Social, o governo queria reformar o sistema com vistas a lhe imprimir "sustentabilidade financeira", centrado conscientemente na diminuição das despesas.

que é respondida no plano interno com profundo “ajuste fiscal”, monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), colocando em foco a necessidade de restrição, principalmente dos gastos sociais. Mas as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos para a educação e, depois de 2000, da vinculação da saúde, protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que este sucumbisse ao ajustamento recessivo. A desaceleração no crescimento dos gastos¹³ poderia ter sido muito mais intensa, diga-se de passagem, se não fosse o formato destes sistemas – Regime Geral da Previdência, SUS, seguro-desemprego, ensino fundamental, Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc., que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e têm, no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios, uma barreira protetora contra cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI.

Mediante o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal”, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios. Contudo, devido às salvaguardas constitucionais, essas políticas não sofreram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo como a reforma agrária e os investimentos em infraestrutura social – saneamento básico, rede hospitalar, universidades etc., que foram sacrificadas, sobretudo no segundo mandato.

O governo Lula, logo em seu início, reconheceu a gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Entre os desafios que se apresentaram, merecem especial atenção: combate à fome e à miséria; combate ao racismo e às desigualdades raciais; aprofundamento dos avanços na área de saúde e de assistência social; crescimento da taxa de cobertura da previdência social; promoção do desenvolvimento nacional mediante a integração das políticas públicas com o mercado de trabalho; implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano; e contínua melhoria da qualidade do ensino.

Com o intuito de enfrentar esses desafios, o governo Lula desencadeou uma série de políticas, que podem ser agrupadas assim:

- Segurança alimentar e nutricional, que tem por objetivo central o combate à fome – coordenada pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa).

13. De acordo com Castro *et al.* (2003), houve quebra da tendência a ampliação dos gastos, com decréscimo real dos gastos sociais do governo federal de cerca de 4%, quando comparado os gastos de 1999 com os de 1998. Daí em diante, o gasto não consegue se recuperar durante todo o período, tanto que o gasto social em termos reais, em 2002, correspondeu a apenas 95% daquele valor verificado em 1998.

- Promoção da igualdade racial, que visa ao combate ao racismo e às iniquidades raciais – coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).
- Promoção da igualdade de gênero – impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
- Desenvolvimento urbano, que busca assegurar oportunidades de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade sustentável com segurança no trânsito – coordenada pelo Ministério das Cidades.
- Racionalização de recursos públicos por meio, por exemplo, da unificação dos programas de transferência direta e condicionada de renda.
- Multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva, tais como a convocação, de forma inédita, de conferências nacionais (isto é, cidades, segurança alimentar), a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fórum Nacional do Trabalho e os fóruns estaduais para debater o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 de governo.
- Promoção de reformas estruturais, iniciando-se pelas previdenciária e tributária.

Apesar dessas intenções, no campo das políticas sociais, observou-se, logo no início do governo, um acanhamento, em razão, principalmente, de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal. Além disso, o novo governo encampou as propostas de reforma da previdência e a reforma tributária, oriundas da agenda anterior. Nas discussões em torno da reforma tributária, foi aventada a adoção de mecanismos que poderiam reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para educação e saúde, algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados (DRE), de cerca de 20% de suas receitas. Isso colocou sob alerta os segmentos organizados das respectivas áreas, que conseguiram barrar tal proposta, percebendo o risco que esta desvinculação representaria para os direitos em educação e saúde. Mas, o governo federal conseguiu manter o que mais lhe interessava na reforma tributária: a desvinculação de recursos na esfera federal (DRU) até 2007.

Em sentido contrário e, em grande medida devido aos cortes de recursos que vêm se verificando no decorrer da década, em algumas áreas sociais, cabe observar que, mediante ação de atores sociais de cada área, tem surgido proposta de ampliação das vinculações para áreas como cultura e direitos humanos. Mesmo de iniciativa do Executivo federal, com a proposta do Ministério da Educação (MEC) de ampliação da subvinculação para educação, que permitiu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em lugar do FUNDEF. O quadro 3 facilita a observação destas trajetórias.

QUADRO 3

Evolução dos principais elementos da legislação social (1989-2007)

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1989	Criação da Contribuição sobre o Lucro Líquido	Vigente
1990	Aprovação da RPPs para todos os servidores (Lei nº 8.112 para servidores federais)	Vigente
1991	Aprovação da nova Lei de Custeio (nº 8.212) e da nova Lei de Benefícios (nº 8.213)	Vigente em parte
1993	Fim da transferência de recursos sobre folha para a saúde	Vigente
1993	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), para financiar a saúde.	Vigente até 2007
1993	Estabelece a Norma Operacional Básica (NOB) da saúde, dispondo sobre responsabilidades federativas	Alterado em 1996
1994	Revisão constitucional autoriza destinar recursos da Organização Social da Saúde (OSS) para outros fins (atual DRU)	Vigente até 2007
1995	Consolidação Lei Orgânica de Assistência Social para idosos e deficientes	Vigente
1996	Reforma da LDB e criação da FUNDEF	Vigente
1996	Estabelecimento nova NOB da saúde, dispondo sobre responsabilidades federativas	—
1996	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Vigente
1996	Criação do Simples – regime especial de tributação para micro e pequenas empresas	Vigente
1998	Aprovação da Emenda Constitucional nº 21 do serviço público	Reformada em 2003
1998	Aprovação da Emenda Constitucional nº 20 da previdência	Vigente em parte
1999	Criação da legislação do fator previdenciário (<i>notional defined accounts</i>)	Vigente
1999	Instauração da contribuição do servidor inativo (sem efeito após julgamento do Supremo Tribunal Federal – STF em 1999)	Vigente em 2004
2000	Aprovação da Emenda Constitucional nº 27, dispondo sobre financiamento da saúde na Federação	Vigente em parte
2001	Criação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Agente Jovem	Centralizados em 2003
2003	Criação do Bolsa Família e do Fome Zero	Vigentes
2003	Aprovação da Emenda Constitucional nº 41, reformando a previdência de servidores estatutários (RPPs)	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da Loas	Vigente
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por ações assistenciais	Vigente
2005	Transferência da receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Vigente
2006	Criação do FUNDEB para dar reforço à Educação Básica	Vigente
2007	Extinção da CPMF, extirpando-a do Orçamento da Seguridade, e prorrogação da DRU	Vigente

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), vários anos.

Em suma, a análise da legislação que afeta as políticas sociais no período posterior a 1988 permite observar dois movimentos importantes: busca de mecanismos para elevar a arrecadação e equacionar os problemas fiscais e, ao mesmo tempo, ampliação da proteção das populações em situação de fragilidade, como as famílias com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. O crescimento das fontes de financiamento da seguridade social se deu com recorrentes elevações nas alíquotas e criação de novas contribuições sociais, contrabalançadas apenas pelo Simples, destinado a micro e pequenas empresas. O foco na acomodação das tensões via ajustes e reformas pontuais começa a revelar seus limites, deixando entrever que reformas de um sentido racionalizador, aliadas a medidas de gestão e associadas a um cuidadoso debate sobre o pacto federativo, devem ser reforçadas no debate público.

4 ABRANGÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Após a historicização das políticas sociais no país, a tarefa passa a ser analisá-las com maior detalhe, de modo a revelar suas finalidades e verificar as conexões destas com os fins pretendidos pela sociedade brasileira. Aliás, na metodologia aqui utilizada, é central a ideia de *área de atuação*, que orienta o agrupamento das políticas de caráter social segundo o critério de *objetivo* das políticas. Este é um esforço de promover a melhor aproximação da destinação da ação pública, com seus dispêndios, junto à população beneficiária. Este conceito não se enquadra nas classificações funcionais/programáticas ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre as políticas sociais, pois a forma de agregação das ações sociais vai além de um mero registro da ação por órgão setorial – critério institucional –, bem como de um simples levantamento das funções ou programas – enfoque funcional/programático.

A divisão da política social por *áreas de atuação*¹⁴ procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados, de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais preexistentes nas disposições jurídico-institucionais do país e, também, procura facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas. Para fins deste trabalho, as áreas foram assim denominadas: previdência social; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; proteção ao trabalhador; e educação. O detalhamento da abrangência de cada área, bem como de seus principais programas e ações, consta do quadro 4 a seguir.

14. A organização dessas áreas baseou-se na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional/programática, na descrição do subtítulo ou projeto/atividade (denominada de ação na nova classificação orçamentária). Saliencia-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações sociais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação social descentralizada da administração. Para mais detalhes, consultar metodologia desenvolvida pela equipe responsável pelo Acompanhamento e Análise dos Gastos Sociais da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. A esse respeito, ver Fernandes *et al.* (1998a), Castro *et al.* (2002) e Castro *et al.* (2008).

QUADRO 4

Abrangência da política social brasileira, por áreas de atuação

Área de atuação	Abrangência da área de atuação
Previdência social	Compreende as políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro (exclusive a Previdência Complementar e do setor público), compostas basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social, diferenciando o urbano do rural. Os gastos que são computados nessa área referem-se aos pagamentos de aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários desembolsados pela previdência oficial ou universal.
Benefícios a servidores federais	Compreende as políticas que compõem o Regime Público de Previdência Social. Consolida todas as ações destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, estaduais e municipais que saíram da ativa (civil e militar), a servidores dos extintos Territórios e Estados custeados com recursos públicos e a funcionários públicos de empresas estatais pagos com recursos federais. São considerados também os gastos relativos a benefícios trabalhistas, como despesas com assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, auxílio-refeição etc.
Emprego e defesa do trabalhador	Consolida as ações das políticas ativas – geração de emprego e renda e qualificação de mão de obra – como as políticas passivas – seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão de obra. São agregadas ações com atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança e saúde do trabalhador, de seguro desemprego, de geração de emprego e de renda, bem como programas de capacitação de mão de obra e de treinamento de servidores que atuam nessa área etc. O abono do PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) é destacado, pois foi instituído para possibilitar a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas, promovendo a distribuição dos benefícios entre os empregados.
Desenvolvimento agrário	Envolve as políticas de desenvolvimento agrário que se desdobram em duas subáreas: <i>i</i>) reforma agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural, concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infraestrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e <i>ii</i>) Apoio ao Pequeno Produtor Rural, em que constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.
Assistência social	Nessa área são consideradas as ações voltadas à prestação de assistência social a crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portador de deficiência e a comunidade. Ressalta-se que a Renda Mensal Vitalícia e o Benefício de Prestação Continuada estão sendo computados nas áreas de Assistência Social e Assistência ao Idoso ou ao Portador de Deficiência, dependendo da finalidade da ação.
Alimentação e nutrição	Considera ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos.
Saúde	Destaca as seguintes ações: programas e ações de controle de doenças e agravos, de vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de servidores públicos e de agentes privados que trabalham com saúde, de assistência médica ambulatorial e hospitalar com pesquisa etc. – seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo, seja pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Único de Saúde. Não são considerados, em âmbito federal, gastos de hospitais militares, classificados como benefícios a servidores públicos da esfera federal.
Educação	Consolida as ações com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino (inclui instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares), estabelecimentos de educação física e desporto e programas de assistência a estudantes.
Cultura	Formadas por duas modalidades de ações complementares que se apoiam estrategicamente, a saber: a política de eventos e as políticas culturais <i>strictu sensu</i> . Essa área compreende as políticas setoriais voltadas à manutenção, melhorias e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (como museus e bibliotecas), além de programas e ações que estimulem a difusão cultural.
Habituação e urbanismo	Trata do problema habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano e incorpora também as ações relativas ao planejamento urbano e o transporte urbano de massas. São computadas despesas com o financiamento de habitações urbanas e rurais e com transferência e outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS. Não considera despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.
Saneamento básico	Consolida as políticas que buscam, como objetivo geral, melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura do serviço de água e esgotos. Os gastos nessa área compreendem a implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos. Programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço fazem parte da soma de dispêndios nessa área.

Fonte: Disoc/lpea.

Elaboração dos autores.

4.1 Abrangência: tipos de benefícios

Definidas as áreas que serão consideradas na análise da ação social, apresentam-se os benefícios (bens ou serviços) que foram distribuídos ao longo do tempo, assim como se dimensiona a população que se beneficia da ação pública. Com isso, pretende-se medir a abrangência que tomou a ação pública na resolução dos problemas sociais brasileiros.

Os dados a serem apresentados estão consolidados para as três esferas de governo. No quadro 5, apresenta-se o elenco de benefícios distribuídos ao longo dos últimos vinte anos, que permite verificar quando e que tipos de bens/serviços foram criados no processo de constituição de um sistema de proteção social e geração de oportunidades no país. Por outro lado, o quadro 6 mostra a ampliação do contingente populacional beneficiado por tal proteção/geração. Com a junção de ambas as informações, pode-se mensurar e qualificar a abrangência que o sistema adquiriu ao longo do tempo.

Grosso modo, o que os dados de ambos os quadros deixam claro é que, se de um lado cresceu o gasto social desde a promulgação da Constituição em 1988, de outro, também houve um aumento nos benefícios (bens e serviços) sociais oferecidos pelo governo federal, com impactos bastante positivos sobre proteção social/geração de oportunidades no Brasil.

QUADRO 5

Áreas de atuação e tipos de benefícios concedidos (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Tipos de benefícios concedidos		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil basicamente contributivo)	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil contributivo e "não contributivo")	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil contributivo e "não contributivo")
Benefícios a servidores públicos federais	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-Desemprego (1986), Abono Salarial (a partir de 1989, desde 1970 para contas individuais), Sistema de Intermediação Nacional de Emprego (Sine) (1977)	Seguro-Desemprego (1992, também para pescadores artesanais em período de defeso), Abono Salarial, Intermediação/Sine (1977), Qualificação Profissional (1995), e Geração de Emprego e Renda (1995)	Seguro-Desemprego (em 2001 também para trabalhadores domésticos; a partir de 2003 também para trabalhador resgatado de trabalho forçado), Abono Salarial, Intermediação/Sine (1977), Qualificação Profissional (1995), Geração de Emprego e Renda (1995), Economia Solidária (2003) e Primeiro Emprego (2003)
Desenvolvimento agrário	Colonização de trabalhadores rurais	Assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)	Assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. PRONAF
Assistência social	Renda Mensal Vitalícia. Alguns poucos benefícios distribuídos pela LBA	Proteção Social à Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas, 1996), Brasil Criança Cidadã, Vale-Gás, Erradicação do Trabalho Infantil	Transferência de renda com condicionalidades – Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas), Erradicação do Trabalho Infantil

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	Tipos de benefícios concedidos		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Alimentação e nutrição	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
Saúde	Pessoas com carteira de trabalho tinham acesso à assistência à saúde (aquelas que não tinham um trabalho formal dependiam da filantropia) e alguma vigilância sanitária e epidemiológica	Após a CF/88: saúde como direito. Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais: promoção da saúde; vigilância sanitária e epidemiológica; atenção básica; atenção ambulatorial; atenção hospitalar; atenção a grupos específicos; assistência farmacêutica	Promoção da saúde, vigilância sanitária e epidemiológica; atenção básica; atenção ambulatorial; atenção hospitalar; atenção a grupos específicos; assistência farmacêutica. Saúde bucal muda a estratégia, ampliando sua atuação e passa a ser um programa com financiamento (participação) federal – Brasil Sorridente (lançado em 2004); alteração na assistência farmacêutica com o acréscimo de um componente com copagamento (Farmácia Popular)
Educação	Alfabetização (Fundação Educar), educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático	Alfabetização, educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático, FUNDEF, Programa de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Alfabetização, educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático, FUNDEF, Fies, Proinfo, PNTE e PDDE
Cultura	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural
Habitação e urbanismo	Financiamento imobiliário às classes média e alta – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O FGTS, cujo gerenciamento cabia ao Banco Nacional da Habitação, era prioritariamente destinado à construção de moradias de interesse social	Habitações urbanas e rurais e transporte urbano de massas	Habitações urbanas e rurais e transporte urbano de massas
Saneamento e meio ambiente	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento básico e resíduos sólidos	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento básico e resíduos sólidos

Fonte: Disoc/Ipea.

As informações do quadro 5 permitem perceber que, ao longo do tempo, ocorreu uma significativa *ampliação e diversificação* dos tipos de benefícios nas diversas áreas sociais. Em algumas áreas, esse tipo de movimento foi ainda mais intenso, principalmente naquelas que se reestruturaram e ganharam novo perfil ao longo da década de 1990 (como as de assistência, saúde e trabalho).

Nos anos 1980, a previdência social já acumulava cerca de 60 anos de estruturação no país, contando com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, critérios de acesso explícitos e que propiciavam uma série de proteções aos trabalhadores – especialmente, àqueles situados no mercado formal urbano. Entretanto, com a nova Constituição, ampliaram-se ainda mais os benefícios ofertados, bem como seus grupos beneficiários.

Além de disponibilizar aposentadorias (por tempo de serviço ou contribuição, por idade, por invalidez e especial), pensões (por morte), auxílios (por doença, por acidente e por reclusão), “salários” (família e maternidade) e serviços (perícia e reabilitação profissional) com perfil basicamente contributivo, a previdência passou a ofertar vários desses benefícios sem exigência de prévia contribuição para os trabalhadores em regime de economia familiar (pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). É verdade que, assim como possuem regras diferenciadas de acesso (por exemplo, comprovação de exercício de atividade econômica familiar no âmbito rural), estes benefícios também possuem características específicas (restrição de valor das aposentadorias, pensões e auxílios ao montante equivalente a um salário mínimo; impossibilidade de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição etc.). Não obstante, essa diversificação do rol de benefícios desde o início dos anos 1990 representou um passo adiante na política previdenciária brasileira, que incorporou grupos em situações laborais que antes se encontravam fora do alcance de sua proteção (via de regra, grupos situados fora do mercado formal urbano).

Até os anos 1980, a assistência social no Brasil era constituída por benefícios inexpressivos, que se caracterizavam por recursos orçamentários escassos, pouca articulação com outras ações públicas, descontinuidade ao longo do tempo, critérios de acesso pouco transparentes e diminuto público protegido. A Renda Mensal Vitalícia talvez fosse o único benefício a ser citado como exceção nesse quadro, alterado significativamente com a nova Constituição, que atribuiu à assistência social o *status* efetivo de política pública. As proteções multiplicaram-se ao longo dos anos 1990 e, principalmente, no período recente. Para os idosos e os portadores de deficiências sobrevivendo em situação de extrema pobreza, além de manter a RMV, o Estado passou a disponibilizar o Benefício de Prestação Continuada – no valor equivalente a um salário mínimo. Para as famílias com crianças e jovens vivendo em condições vulneráveis e de pobreza, criou programas de transferência de renda, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale-Gás e, mais recentemente, o Bolsa Família – programas com valores variáveis e pagos diretamente às famílias, mas condicionados à retirada de crianças e jovens do mercado de trabalho, bem como a sua inserção na escola e nas políticas de saúde. Esse conjunto de benefícios representou uma inflexão na trajetória da assistência social, considerada como política social. Afinal, sua proteção passou a alcançar grupos populacionais extensos, beneficiados com recursos maciços, disponibilizados de forma contínua, transparente e articulada com outras políticas.

A respeito dos benefícios ofertados pela previdência e pela assistência após a Constituição, vale acrescentar que, em simultâneo à sua ampliação e diversificação, registrou-se também sua homogeneização e valorização. Afinal, a Constituição

determinou que se observasse a uniformidade e a equivalência dos benefícios em todo o território brasileiro. Ou seja, em qualquer região do país, seja urbana, seja rural, os benefícios ofertados pela previdência e pela assistência deveriam ser os mesmos, em quantidade (espécies) e qualidade (valores). Ademais, a Constituição determinou que tais benefícios teriam seus valores preservados ao longo do tempo, por meio de correções periódicas, bem como parte deles teria como piso o valor do salário mínimo nacional – a exemplo das aposentadorias dos trabalhadores na previdência e da RMV/BPC na assistência. E o valor do salário mínimo, desde 1995, aumentou significativamente em termos reais – aproximadamente 110% até o fim de 2007, se considerado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-Geral)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na área de saúde, verificou-se mudança significativa na proteção oferecida à população após a Constituição. Nos anos 1980, essa proteção calcava-se principalmente em iniciativas “curativas”, centradas na oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares. Poucas ações apresentavam perfis “preventivos”, com outros tipos de serviços de saúde – a exceção a ser mencionada era a vigilância sanitária e epidemiológica, organizada em algumas regiões do país. Além disso, nesse período, a proteção por meio de serviços ambulatoriais e hospitalares estava direcionada apenas à população que se inseria formalmente no mercado de trabalho urbano. Ou seja, um extenso grupo que se ocupava como assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos ou trabalhadores familiares, por exemplo, só contava com a assistência filantrópica à saúde – com todas as precariedades implicadas. Com a Constituição, este cenário se alterou bastante, pois se definiu a saúde como direito igualitário e universal, seja do ponto de vista “subjetivo” (toda a população – empregada ou não, urbana ou não – deve ter o mesmo direito à saúde) ou do ponto de vista “objetivo” (deve haver o mesmo grau de proteção contra todos os tipos de agravos). Mais do que isso, definiu-se que o foco principal das ações de saúde deve ser o “preventivo”, abrindo maior espaço para a oferta de uma série de serviços que não só os ambulatoriais e hospitalares. Aí se incluíram os serviços de vigilância sanitária e epidemiológica, a promoção da atenção básica e a grupos específicos da população, além da assistência farmacêutica e a promoção da saúde bucal. Os serviços de vigilância e a atenção básica ganharam cada vez mais importância ao longo dos anos 1990 e dos atuais, bem como a disponibilização de fármacos e a promoção da saúde bucal. Entre os programas envolvidos, destacou-se o Saúde da Família – eixo central da atenção básica –, que apresentou desde o início foco “preventivo” e voltado para toda a população brasileira – e, em particular, para a mais pobre. Em resumo, com novas iniciativas públicas, a proteção da saúde se ampliou bastante após a Constituição, tanto por alcançar uma parcela mais extensa da população, como por promover ativamente a saúde diante de um leque mais diversificado de riscos e agravos.

Grosso modo, os principais benefícios disponibilizados na área de trabalho são contemporâneos da Constituição – citem-se aí o seguro desemprego (criado em 1986) e o abono salarial (1989). Não obstante, após a Constituição, esses benefícios ganharam nova expressão, alcançando novos grupos de trabalhadores brasileiros. A título de exemplo, apesar de se manter basicamente restrito aos trabalhadores formais e de manter seu caráter de seguro, no decorrer dos anos 1990 e dos atuais, o seguro-desemprego passou a proteger novos grupos, como os pescadores artesanais, os empregados domésticos e os trabalhadores retirados de situações análogas à escravidão. Acrescente-se que a valorização real do salário mínimo, mencionada acima, potencializou a proteção oferecida pelo seguro-desemprego e pelo abono salarial – pois esses programas apresentam o salário mínimo como piso. Seja como for, após 1995, além desses benefícios, os trabalhadores brasileiros passaram a contar também com recursos de programas como o Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (Proger), destinados ao estímulo de pequenos negócios urbanos e rurais – e, conseqüentemente, à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Na mesma linha, após 2003, os trabalhadores passaram a contar com recursos de programas de economia solidária, que procuravam desenvolver empreendimentos com perfil solidário – e, também, abrir novas chances de ocupação não relacionadas a emprego, propriamente dito. Por fim, para além dos benefícios e dos recursos assegurados aos trabalhadores e aos estabelecimentos econômicos, a área de trabalho passou a ofertar, após a Constituição, serviços que complementavam os de intermediação de trabalho (realizados desde o fim dos anos 1970, por meio dos Sines). Exemplo disso foram os serviços de qualificação profissional, estruturados em âmbito federal, desde 1995, e reestruturados após 2003. Ou seja, a ação pública na área de trabalho se ampliou e se diversificou após a Constituição (até porque passaram a contar com os recursos do FAT – desde o início dos anos 1990, o principal meio de financiamento das ações de trabalho e renda). Isso significou mais proteção para um maior número de trabalhadores brasileiros, contra riscos e contingências próprios do mercado laboral (como desemprego e ausência de rendimentos, falta de qualificação adequada, dificuldades para encontro de nova oportunidade de trabalho etc.).

Na área de educação, verifica-se que os serviços disponibilizados são relativamente constantes dos anos 1980 até hoje. Ainda que a Constituição tenha inovado, ao prever a obrigatoriedade do ensino fundamental – e, mais recentemente, do ensino básico como um todo –, desde o início dos anos 1980 já estavam estruturados os serviços públicos de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação – serviços que se faziam acompanhar da distribuição de bens como alimentação e livros/materiais didáticos para alunos de alguns níveis educacionais. O que representou uma novidade nos anos 1990 e nos atuais foi a montagem de importantes fundos de

custeio desses serviços e bens, articulando recursos e esforços de diversos entes federados (União, estados e municípios). Entre esses fundos, destacaram-se o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e, mais recentemente, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Ao lado desses fundos de financiamento, registrou-se a criação de novos mecanismos específicos de viabilização do acesso à educação superior – como o Programa de Financiamento Estudantil. Outra novidade dos anos 1990 e atuais foi o reconhecimento de algumas deficiências no atendimento aos alunos brasileiros, como a locomoção até as escolas – deficiência parcialmente suprida por meio de programas como o de transporte escolar (PNTE). Outra deficiência foi o acesso a instrumentos eletrônicos de aprendizagem, como a internet – suprida por meio de programas como o Programa Nacional de Informática na Educação, que viabiliza o acesso dos alunos de certos níveis educacionais a computadores e à rede mundial de computadores. Em resumo, na área de educação, após a Constituição de 1988, as principais iniciativas de ampliação dos serviços educacionais estiveram na criação de fundos de financiamento das políticas públicas, que produziram resultados importantes, especialmente para a população infanto-juvenil. Outras iniciativas, de diversificação dos serviços educacionais, também foram registradas em searas específicas da área, como o acesso a transporte escolar e a instrumentos eletrônicos de aprendizagem.

4.2 Abrangência: quantidade de beneficiários

Para complementar a perspectiva analítica aqui exposta, apresenta-se o quadro 6, com o número de bens/serviços disponibilizados pelas políticas públicas, bem como a população por eles beneficiada. Isso mostra outro vetor do sistema, que é a ampliação significativa do contingente de beneficiários que foram incorporados ao sistema de proteção social/geração de oportunidades brasileiro após a Constituição de 1988.

QUADRO 6

Áreas de atuação e quantidade de benefícios concedidos (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Tipos de benefício	Quantidade de benefícios concedidos		
			Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – previdência social para todos os trabalhadores	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros	7 milhões	14,5 milhões	24 milhões 14 milhões recebem até um salário mínimo
Benefícios a servidores públicos federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) e demais bens e serviços para servidores civis e militares	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros bens e serviços	482 mil (em 1991)	872 mil	1,044 mil

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Tipos de benefício	Quantidade de benefícios concedidos		
			Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-Desemprego	Seguro concedido	734 mil (em 1987)	4,8 milhões	6,6 milhões
	Abono PIS/PASEP	Abono concedido	3,9 milhões (em 1990)	5,3 milhões	13,8 milhões
	Sistema de Intermediação Nacional de Emprego	Trabalhadores colocados	118 mil (em 1990)	149,4 mil	980,9 mil
	Geração de Emprego e Renda (Proger)	Operações de crédito	–	92 mil	2 milhões
Desenvolvimento agrário	Assentamentos de trabalhadores rurais	Famílias assentadas (estoque)	–	152,1 mil (16,7 milhões de hectares)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares)
	Geração de emprego e renda – PRONAF	Contratos realizados	–	30,9 mil (R\$ 240 milhões)	1,7 milhão (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência social	BPC/Loas e RMV	Benefícios concedidos	–	1,2 milhão	2,7 milhões
	Bolsa Família	Famílias atendidas	–	–	11 milhões
	Peti	Pessoas atendidas	–	3,7 mil (em 1996)	1 milhão
	Serviço de Ação Continuada (SAC)	Pessoas atendidas	–	1,8 milhão	2,2 milhões
Alimentação e nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Merendas concedidas ao ano	–	4,6 bilhões, para 33,2 milhões de alunos (em 140 dias)	7,3 bilhões, para 36,4 milhões de alunos (em 200 dias)
	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Trabalhador beneficiado	–	6,8 milhões	10,6 milhões
Saúde	Atenção básica (Saúde da Família)	Número de equipes	–	724 150 municípios	27,3 mil 5 mil municípios
		Agentes comunitários de saúde	–	34,5 mil	211 mil
		Equipes de saúde bucal	–	3 mil (em 2001)	17 mil
		Média de consultas médicas no SUS por habitante	–	2,21	2,5 (em 2006)
		Internações por habitante	–	8,1	6,1 (em 2006)
		Empregos médicos na esfera de administração municipal	–	69 mil (em 1992)	158,1 mil (em 2005)
Educação	Pré-escola	Matrícula	2,4 milhões (em 1987)	4,4 milhões	4,2 milhões
	Ensino fundamental	Matrícula	24,1 milhões (em 1987)	28,9 milhões	29,8 milhões
	Ensino médio	Matrícula	2,4 milhões (em 1987)	4,2 milhões	7,8 milhões
	Ensino de graduação	Matrícula	585 mil (em 1987)	701 mil	1,2 milhão
	Ensino de pós-graduação	Matrícula (mestrado e doutorado)	33,4 mil (em 1987)	55,5 mil	98,5 mil
	Programa do livro didático	Livros adquiridos	–	57 milhões	119,3 milhões

Fonte: Disoc/lpea.

A previdência social exibiu expressiva dinâmica de incorporação de novos grupos de trabalhadores aos seus benefícios. O número daqueles que usufruem de aposentadorias, pensões, auxílios, “salários” e serviços cresceu três vezes e meia entre 1980 e 2007, pois passou de 7 milhões para 24 milhões. Ressalte-se que, destes últimos, nada menos que 14 milhões recebem benefícios no valor de até um salário mínimo – principalmente trabalhadores em regime de economia familiar nas áreas rurais. Em alguma medida, isso indica a tendência seletiva/distributiva da política previdenciária no Brasil – em pleno acordo com a Constituição de 1988, a qual prevê que as políticas sociais devem ser organizadas segundo os princípios da seletividade e distributividade na disponibilização de benefícios e serviços. Em paralelo, isso mostra também a importância da valorização real do salário mínimo nos anos recentes, já registrada anteriormente, pois seu valor funciona como um piso para os benefícios de quase dois terços dos trabalhadores atualmente incorporados à proteção previdenciária.

A assistência social apresentou uma dinâmica ainda mais impressionante de incorporação de novos grupos populacionais aos seus benefícios. Dois fatores podem ser aventados para a explicação dessa dinâmica. Por um lado, na reestruturação da área após a Constituição, destaca-se a implementação do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social para idosos e portadores de deficiências em condições de extrema pobreza. Desde o início dos anos 1990, isso trouxe para a proteção assistencial um contingente de 2,7 milhões de pessoas, que era parcamente alcançado pelo antigo benefício RMV. Por outro lado, após a realização desse primeiro movimento, destaca-se a inclusão de famílias em situação de pobreza em uma série de programas de transferência direta e condicionada de renda desde o fim dos anos 1990, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale-Gás e o Bolsa Família (que consiste em uma consolidação/ampliação dos demais, mantendo seu foco em crianças e adolescentes). Tais programas permitiram a extensão da proteção da assistência social para 11 milhões de famílias (aproximadamente 19% das famílias brasileiras), escolhidas em conformidade com os princípios da seletividade e distributividade, previstos na Constituição.

A reestruturação da área de saúde, levada adiante pela Constituição de 1988, com base no princípio da universalidade subjetiva/objetiva, provocou um aumento significativo na oferta de bens e serviços para a população brasileira – e população como um conjunto, não apenas aquela vinculada ao mercado urbano e formal de trabalho. Concomitantemente, esse aumento seguiu na direção de uma perspectiva “preventiva” de cuidados com a saúde, o que implicou o investimento em outros tipos de serviços, que não apenas os ambulatoriais e hospitalares. Um indicador disso foi a ampliação do programa Saúde da Família, que possuía

apenas 724 equipes, com 34,5 mil componentes, em 150 municípios, em 1995, e passou a contar com 27,3 mil equipes, com 211 mil membros, em 5 mil municipalidades de todo o país em 2007 (um crescimento de 38 vezes, seis vezes e 33 vezes no período, respectivamente). A promoção da saúde bucal, outro eixo da ação pública preventiva na área de saúde, também passou por ampliação: de 3 mil equipes dedicadas a este serviço, em 2001, passou-se a 17 mil em 2007 (um crescimento de quase seis vezes). Ou seja, alguns dos principais eixos da saúde pública após a Constituição expandiram-se por todo o país dos anos 1990 para cá, estendendo a sua proteção para boa parte da população brasileira.

A área de trabalho, reestruturada após a Constituição, passou a oferecer mais proteção a um conjunto maior de trabalhadores brasileiros. Isso pôde ser visto, por exemplo, na concessão de seguro-desemprego e abono salarial. Entre 1987 e 2007, o primeiro cresceu nove vezes em termos de benefícios concedidos (de 734 mil para 6,6 milhões ao ano). Já o segundo aumentou 3,5 vezes entre 1990 e 2007 (de 3,9 milhões para 13,8 milhões de benefícios concedidos no ano). Recorde-se que o salário mínimo, que é uma referência fundamental de ambos os benefícios, registrou uma valorização de 110% após 1995, o que significou ainda mais segurança para os trabalhadores formais do país. Em paralelo, a política pública de trabalho disponibilizou recursos em escala cada vez mais ampla por meio do Proger, como estímulo aos pequenos negócios na área urbana e rural – e, assim, à geração de novas oportunidades de trabalho e renda em geral. No ano de 1995, o Proger realizou 92 mil operações de crédito. Doze anos depois, em 2007, foram 3 milhões de operações, de maneira que a ação pública foi cada vez mais incisiva, no sentido de garantir mais proteção aos trabalhadores brasileiros, para além do segmento formal do mercado laboral. Por fim, além de benefícios e recursos, registrou-se no período pós-Constituição uma maior oferta de serviços de intermediação e de capacitação de mão de obra. No que se refere à intermediação, por exemplo, o número de trabalhadores (re)colocados por meio do Sine passou de 118 mil em 1990 para 980,9 mil ao ano em 2007 – um incremento de 8,5 vezes nos resultados desse serviço. De forma que, após a Constituição de 1988, a política pública de trabalho incluiu mais trabalhadores sob sua proteção, ampliando consideravelmente a oferta de bens e serviços.

Na área de educação, os resultados da ação pública são bastante claros, com a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades – em condições que, se ainda longe das ideais, mostraram alguma melhora nos últimos anos. Pode-se dizer que, com a ajuda dos fundos já mencionados acima (como o FUNDEF), a matrícula de alunos ampliou-se em todos os níveis educacionais. Na pré-escola, havia 2,4 milhões de crianças matriculadas no fim dos anos 1980, número que passou para 4,2 milhões em 2007. No ensino fundamental, a quantidade de alunos foi de 24,1 milhões para 29,8 milhões. No ensino médio, o número de matrículas

passou de 2,4 milhões para 7,8 milhões. No ensino de graduação, a quantidade de alunos foi de 585 mil para 1,2 milhão. E, no ensino de pós-graduação, havia meros 33,4 mil alunos matriculados nos anos 1980, número que passou para 98,5 mil em 2007. Em resumo, todos os indicadores de matrículas do período pós-Constituição mostraram grande avanço no Brasil. E, para além das matrículas, aumentou também a oferta de outros bens/serviços educacionais, como a alimentação na escola e a distribuição de livros didáticos. Em 1995, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) garantia refeições a 33,2 milhões de alunos por 140 dias ao ano. Em 2007, esses números se ampliaram para 36,4 milhões de alunos ao longo de 200 dias por ano. Em paralelo, em 1995, a quantidade de livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) se restringia a 57 milhões. Doze anos depois, em 2007, este número alcançou 119,3 milhões. Esse conjunto evidencia que, com uma série de iniciativas de ampliação e diversificação de seus serviços – viabilizadas pela estruturação de fundos como o FUNDEF –, a área de educação conseguiu abrir novas oportunidades de instrução, especialmente para a população infanto-juvenil.

Enfim, o que os dados apresentados nesta seção mostram é que, se por um lado houve crescimento do gasto social no período após a Constituição, por outro, também houve ampliação dos benefícios (bens e serviços) sociais oferecidos pelo governo federal. Ou seja, a majoração dos gastos permitiu uma maior oferta de programas e ações sociais, proporcionando um leque mais diversificado de proteção social/geração de oportunidades para uma extensa parcela da população.

5 GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Não é tarefa fácil empreender uma avaliação, mesmo que preliminar, sobre a gestão e organização das políticas sociais brasileiras nestes últimos vinte anos, não apenas devido à profundidade das mudanças, mas também pelo fato de ainda estarem em curso. Mesmo assim, tendo presente estes fatores limitantes, tentar-se-á proceder a uma avaliação do desenvolvimento desse processo ao longo das décadas. A análise será feita a partir de determinados conceitos e parâmetros considerados “chaves”, devido à relevância que assumiram para o debate sobre as diretrizes que deveriam orientar a implementação de políticas públicas e, principalmente, das voltadas para o setor social.

5.1 Relação entre os entes federados

No âmbito da relação entre os entes federados para a produção da política social, sem dúvida, um dos conceitos importantes e que mais pautou o debate foi o de descentralização. Tema polêmico, apesar da quase unanimidade a seu favor em pelo menos alguma de suas modalidades. A argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política social fundamenta-se no fato que esse seria um processo gerador de círculos virtuosos.

Com isso, quer-se dizer que ela otimizaria recursos pela eliminação de atividades-meio; fomentaria uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta do sistema, os beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços. Este foi o discurso que legitimou o estabelecimento das novas diretrizes que, ao longo das décadas, foram institucionalizadas para fomentar a descentralização das políticas públicas.

Portanto, voltando um pouco no tempo, veremos que o ideário da descentralização ganhou corpo a partir dos anos 1980, sendo sucessivamente aprofundado nos anos 1990. Há a emergência de um fator, de caráter eminentemente político, que foi fundamental para a consecução do processo: a gradual abertura política, a partir do fim dos anos 1970, após duas décadas de regime autoritário sob o controle dos militares. A “abertura” propiciou duas situações, díspares, mas interligadas, que iriam concorrer de forma cabal para o incentivo de iniciativas descentralizadoras.

A primeira delas é de caráter mais geral e remete ao fato de as administrações autoritárias, pós-64, terem se caracterizado por uma excessiva centralização, em nível federal, das tomadas de decisões sobre os mais variados setores na gestão do país, como pode ser constatado para as políticas sociais no quadro 7.

QUADRO 7

Tipo da gestão/organização das políticas sociais (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Centralizado e fragmentado nas diversas carreiras	Centralizado com medidas de redução dos níveis hierárquicos, eliminação de superposições das cadeias de comando, e modernização e racionalização dos métodos e processos de trabalho	Centralizado com medidas de redução dos níveis hierárquicos, eliminação de superposições das cadeias de comando, e modernização e racionalização dos métodos e processos de trabalho
Benefícios a servidores públicos e federais	Descentralizado (cada ente federado é responsável pelo sistema de seus servidores)	Descentralizado (cada ente federado é responsável pelo sistema de seus servidores)	Descentralizado (cada ente federado é responsável pelo sistema de seus servidores)
Emprego e defesa do trabalhador	Centralizado	Centralizado (seguro e abono); descentralizado (intermediação e qualificação – estados) e centralizado nos bancos públicos (geração de emprego e renda)	Centralizado (seguro – parte foi descentralizado – e abono); descentralizado (intermediação e qualificação – estados e municípios) e centralizado nos bancos públicos (geração de emprego e renda)
Desenvolvimento agrário	Centralizado	Descentralização para estados e municípios sob a coordenação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, seguindo as indicações dos seus respectivos planos. Formalmente, há integração e articulação dos programas	–

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Assistência social	Centralizado e fragmentado. Algumas ações sendo efetuadas por estados e municípios	Descentralizado na maioria dos programas. Existência de parcerias com organização não governamental e organização governamental. Centralizado no caso do BPC, via INSS	Descentralizada, desde 2004, baseada no Pacto Federativo: governo federal (por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); estados e municípios (Comissão Intergestores Tripartite – CIT); Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)
Alimentação e nutrição	Centralizado (formulação e execução)	Centralizado (formulação) e descentralizado (implementação) para estados, municípios e escola	Centralizado (formulação) e descentralizado (implementação) para estados e municípios
Saúde	Centralizado com modelo de saúde fortemente centrado na atenção hospitalar (modelo hospitalocêntrico) e concentrado nas grandes cidades	Descentralizado (exceção da área de medicamentos). Transferência fundo a fundo Piso de Atenção Básica (PAB) (fixo de base <i>per capita</i> + variável dependendo da adesão do município a outros programas) e Programa Saúde da Família (PSF) (agentes de saúde executam os programas)	Descentralização contínua. Emenda Constitucional nº 29 reforça o aumento da participação de estados e, principalmente, de municípios no financiamento. O Ministério da Saúde passa a responder por 50% dos recursos alocados
Educação	Centralizado com decisões e recursos na esfera federal e a execução nos estados e municípios	Descentralizado para distintas instituições (para estado, município, escola) e mediante diversas modalidades (maior/menor atribuição de responsabilidade). Centralizado em alguns programas para ganhar economia de escala	Descentralizado para distintas instituições (para estado, escola e, principalmente, para municípios) e mediante diversas modalidades (maior/menor atribuição de responsabilidade). Centralizado na formulação do Plano de Educação (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC da Educação) em alguns programas
Cultura	Centralizado	Centralizado/descentralizado	Centralizado/descentralizado
Habitação e urbanismo	Centralizado	Centralizado/descentralizado. Centralização com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedu), responsável pela normatização dos programas e pela hierarquização de propostas. Descentralização com a execução das obras sendo feita em parceria com os estados e municípios. Agente financeiro: Caixa Econômica Federal (CEF)	Centralizado/descentralizado. Centralização com a criação do Ministério das Cidades, responsável pela normatização dos programas e pela hierarquização de propostas. Descentralização com a execução das obras sendo feita em parceria com os estados e municípios. Agente financeiro: CEF
Saneamento e meio ambiente	Centralizado	Centralizado/descentralizado. Centralização com a CEF e a Sedu atuando como órgãos gestores dos principais programas voltados para a resolução dos problemas do saneamento brasileiro. Descentralização na execução, que é realizada pelos estados, municípios e prestadores de serviços estaduais e municipais. O controle físico e financeiro dos programas é exercido pela CEF	Centralizado/Descentralizado. Centralização com a criação do Ministério das Cidades, responsável pela normatização dos programas e pela hierarquização de propostas. Descentralização da execução, que é realizada pelos estados, municípios e prestadores de serviços estaduais e municipais. O controle físico e financeiro dos programas é exercido pela CEF

Fonte: Disoc/Ipea.
Elaboração dos autores.

Na política social, essa centralização se manifestava na pouca – ou inexistente – participação dos governos subnacionais na formulação e direcionamento das políticas das áreas. No entanto, estes entes eram chamados a implementar o que havia sido decidido centralmente. Também se materializou na fragmentação

decisória no âmbito central, com a criação de complexas agências burocráticas federais, portadoras de expressivos recursos de poder, que passaram a formular, implementar e gerir políticas setoriais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável.

Assim, quando surgiram os primeiros indícios de que o regime autoritário não teria mais como se sustentar em médio prazo, devido à visível e crescente perda da base de sustentação e, conseqüentemente, da legitimidade atribuída a diversos fatores – mas sobretudo à crise do chamado “milagre brasileiro” em termos econômicos –, os atores políticos passam a se mobilizar no sentido da volta do país à institucionalidade democrática, o que levou à associação daqueles movimentos com demandas de cunho descentralizador, em contraponto ao período autoritário.

Com o avanço do processo de redemocratização, pelo menos de maneira formal, ao longo dos anos 1980, aquela associação ganhou força, reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos requisitos essenciais para o aprofundamento e aperfeiçoamento democrático.

Outro fator, de igual ou maior importância que aquele previamente apontado, remete ao fato de o controle da gestão das políticas sociais ser, historicamente, uma vigorosa fonte de poder político. Ou seja, ao controlar a gestão das políticas e tendo autoridade e poder para decidir onde, como e quanto investir, reuniam-se os principais instrumentos para o exercício do controle político de determinadas regiões, escolhendo aliados, cooptando lideranças e conquistando a hegemonia sobre o eleitorado.

É a partir desse processo de redemocratização e de retorno da votação direta para o preenchimento de cargos executivos, no âmbito estadual, a partir de 1982 – no qual a oposição sai vitoriosa em importantes estados da Federação –, que a gestão das políticas sociais ganha papel destacado para a estratégia dos setores de liderança do governo federal para se manterem no poder, via mecanismos de gestão das políticas.

Nesse ínterim, a municipalização de algumas políticas, como, por exemplo, a educação, aparece com maior vigor e incentivo, pois, contraditoriamente, foi o mecanismo encontrado pelos próprios representantes das administrações, marcadas pelo caráter centralizador, para a manutenção do poder. Dessa forma, priorizaram a negociação direta com os municípios, burlando a instância de poder das administrações estaduais, as quais se encontravam, em alguns estados, sob controle oposicionista.

Com a constatação do crescimento do respaldo político e eleitoral da oposição, e visando a pleitos futuros, a gestão de algumas políticas passa a ser marcada pelo chamado “balcão de negócios”. Em outras palavras, o processo de alocação

dos recursos passa a considerar cada vez menos os critérios de fomento à quantidade e à qualidade dos serviços prestados e cada vez mais a barganha política, no intuito de fortalecer o bloco governista em nível federal. Essa medida visava, em especial, diminuir o poder dos representantes oposicionistas das esferas estaduais, privando-os de recursos.

Em 1984, elege-se, de forma indireta, a coalizão conhecida por Aliança Democrática, que era composta por antigos opositores ao regime militar e por dissidentes do partido governista, que dava sustentação ao regime militar. Vencidas as eleições, após o rateio de pastas ministeriais, algumas pastas sociais, em termos de gestão operacional, são marcadas pela continuidade e aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas que tinham caracterizado as administrações imediatamente anteriores, nas quais a instrumentalização política dos ministérios era prática corrente.

Subsequentemente a esse período, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o debate sobre as atribuições específicas a cada instância de poder ganhou força. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento bastante claro de descentralização para as políticas sociais, não descuidando do estabelecimento de garantias de receitas que permitissem aos administradores subnacionais levarem a cabo essas novas incumbências, como veremos no tópico sobre gasto e financiamento.

Por exemplo, na gestão da política educacional, a Constituição apontou para a municipalização do ensino fundamental e da educação infantil. Aos estados e à União caberiam, primordialmente, a responsabilidade sobre o ensino médio e superior, respectivamente. Como resultado desses preceitos constitucionais, observa-se, nos anos 1990 e 2000, um aumento do número de matrículas do ensino fundamental nos municípios, em detrimento dos estados e da União.

Na década de 1990, a argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política social fundamentava-se no fato de que este seria um processo gerador de círculos virtuosos. A trajetória do processo descentralizador foi ascendente, desde o começo da década em que imperou o “moderno” discurso que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para aprimorar a prestação de serviços sociais.

Nos períodos seguintes, observam-se iniciativas para que o discurso em favor da descentralização saísse efetivamente do plano discursivo e passasse a nortear a gestão de alguns programas e ações sociais. As alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas, e o processo de descentralização é aprofundado. Houve continuidade do debate sobre a descentralização, que vinha entrando em pauta desde o início da década, e sequência de algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementados no período anterior. A partir de 1995, houve um fomento e

extensão dos processos de descentralização na gestão das políticas sociais brasileiras. Nesse sentido, a centralização, tal como tradicionalmente se entendia, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, desde a formulação até a execução, sofreu redução expressiva.

A área educacional passou por processos de descentralização, de forma que tanto as normas jurídicas institucionais quanto os gastos foram concordantes em apontar, de maneira geral, os municípios como esfera responsável pela educação infantil e pelo ensino fundamental, os estados pelo ensino médio, e a União pelo ensino superior, considerando o princípio da autonomia. No entanto, a implementação do FUNDEF aprofundará o processo de municipalização da educação. Por outro lado, se esperava que o princípio da interdependência, em que os entes federados cooperam verticalmente estabelecendo o grau de complementariedade necessário para fortalecer o sistema federativo, fosse praticado, o que, entretanto, deixou muito a desejar. Além disso, foram estabelecidos novos critérios para a transferência de recursos aos municípios e para as escolas sob sua jurisdição – entre os novos critérios, destaca-se que a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, e que o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos conselhos nos municípios.¹⁵

Na área de saúde, percebeu-se um esforço em direção ao processo de descentralização, que em 1995 ainda não havia se consolidado, o que ficou demonstrado pela participação expressiva da União nos gastos com saúde. Todavia, é inegável o avanço do processo de descentralização do SUS após a aprovação da Norma Operacional Básica 1/96, sobretudo devido aos repasses do Piso de Atenção Básica do governo federal para o custeio da atenção básica dos municípios. Isso permite o repasse de recursos automáticos, obedecendo a critérios que contribuíram para o progresso da municipalização, tanto que, atualmente, os municípios são os maiores responsáveis pela execução das ações na área de saúde. Contudo, ainda é necessária a implantação de normas mais claras quanto à repartição de responsabilidades e de provisão de recursos na execução dos serviços de saúde entre as três esferas, e, assim, evitar que estados e municípios transfiram suas responsabilidades, comprometendo a efetivação das ações e serviços públicos desta área.

15. Por exemplo, a descentralização da alimentação escolar (merenda escolar). A despeito de alguns ensaios terem sido realizados no passado, a descentralização tem início, de fato, em 1992. Em sua etapa inicial, até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização. Ao fim dessa fase, a extinta Fundação de Apoio ao Educando (FAE) já repassava todos os recursos aos estados, encerrando, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda do escolar. A segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, caracterizou-se pela forte adesão dos municípios ao programa. Há, ainda, o formato duplo, com o programa sendo operado simultaneamente pela prefeitura e pela Secretaria Estadual da Educação, e cada um cuidando de sua própria rede de ensino. Também se verificou, nesses anos, que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados e marcado pela transferência dos recursos diretamente para as escolas. Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, deslocando para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios.

Na área de assistência social, o progresso nas relações intergovernamentais foi mais significativo, sendo que o grande destaque foi a estrutura matricial do sistema descentralizado e participativo, que facilitou a articulação das esferas de governo tanto vertical quanto horizontalmente, de forma que o enfoque na elaboração e execução das políticas sociais seja a eficiência, a equidade e a transparência. Portanto, no que diz respeito às ações dos entes federados em políticas de Assistência Social, identificou-se um Estado verdadeiramente federal, em que as decisões são tomadas de maneira coordenada entre os distintos níveis de governo.

Assim, a análise realizada até aqui mostra que ocorreram transformações e foram estabelecidas novas tendências quanto à formulação e implementação das ações nas áreas sociais no Brasil. Antes dos anos 1980, as políticas sociais foram centralizadas com a intenção de redução dos níveis hierárquicos, a eliminação de superposições das cadeias de comando, a modernização e a racionalização dos métodos e processos de trabalho. No entanto, apesar dessa intenção, observaram-se a fragmentação decisória no aparato central e um processo de forte negociação clientelista e burocrática dos recursos. Nos anos pós-Constituição, observou-se a diminuição das transferências negociadas, que feria o princípio da subsidiariedade, ao permitir práticas clientelistas. Atualmente as transferências são realizadas de forma automática, seguindo critérios preestabelecidos.

Também se observou a ampliação expressiva da participação dos municípios em todas as áreas estudadas, o processo de descentralização pelo qual o Estado vem passando desde a promulgação da Constituição de 1988. Mesmo assim, o governo federal ainda cumpre papel importante, não só como indutor de políticas sociais, mas também como executor de políticas sociais, revelando o caráter complexo do federalismo brasileiro. Todavia, é importante salientar que um Estado verdadeiramente federal consiste em um sistema de governo instável, que necessita, a cada momento, da institucionalização de estruturas e procedimentos contínuos de negociação.

Em suma, em um balanço da gestão da política social nesse período pós-Constituição, pode-se destacar positivamente o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo no que tange aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e demais atores envolvidos com a problemática social, ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos bens e serviços no Brasil.

Além disso, era de se esperar que o processo de descentralização previsse a introdução de mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas, para dar visibilidade aos resultados alcançados. Um monitoramento mais fino poderia fornecer informações acerca da satisfação do beneficiário com a qualidade do bem ou serviço público prestado e fornecer informações sobre o processo de implementação do programa. O que se observou no período foi a inserção, no processo de planejamento público, de sistemas de avaliação que buscam verificar os produtos e o desempenho dos grandes programas do Plano Plurianual. Na educação, por exemplo, foram gestados sistemas importantes de avaliação – Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – que visam acompanhar os resultados do esforço público em termos de qualidade e de cumprimento de objetivos e metas. Mas, via de regra, os gestores públicos ainda estão resistentes à implementação de sistemas de monitoramento – ficando esta tarefa, na maioria das vezes, restrita aos sistemas de controle financeiro.

5.2 Relação de oferta pública e privada nas políticas sociais

É questão relevante para compreensão da gestão e organização das políticas sociais perceber a forma e o grau de intensidade em que os setores estatais e privados integram para oferecer os mais diferentes tipos de bens e serviços sociais aos cidadãos. No quadro 8, mostra-se, de forma resumida, o que ocorreu nas diversas áreas sociais.

QUADRO 8

Relação público/privado nas políticas sociais (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Público	Permitida a criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob o regime de capitalização	Ampliação dos planos privados
Benefícios a servidores públicos e federais	Público	Permitida a criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob o regime de capitalização	Criação do plano para o funcionamento federal, mas ainda não foi regulado
Emprego e defesa do trabalhador	Público (seguro, abono e intermediação)	Público (seguro, abono e intermediação); público com execução de centrais sindicais (Sistema S) e ONGs (qualificação); e público (instituições financeiras oficiais) com programas de microcrédito operados por ONGs (geração de emprego e renda)	Público (seguro, abono e intermediação); público com execução do Sistema S e ONGs (qualificação); e público (instituições financeiras oficiais) com programas de microcrédito operados por ONGs (geração de emprego e renda)
Assistência social	Ações de assistência social realizadas, em sua maior parte, por entidades privadas sem fins lucrativos	Ações de assistência social realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos e por governo (federal, estadual e municipal)	Atuação do governo (federal, estadual e municipal) com participação de entidades privadas sem fins lucrativos (por meio de convênios)
Alimentação e nutrição	Atuação do governo (federal, estadual e municipal) com setor privado lucrativo participando na produção de bens e serviços	Atuação do governo (federal, estadual e municipal) com setor privado lucrativo participando na produção de bens e serviços	Atuação do governo (federal, estadual e municipal) com setor privado lucrativo participando na produção de bens e serviços

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Saúde	Basicamente fundado na assistência privada e na filantropia	Provisão de serviços pela modalidade direta (serviços próprios da administração pública) e indireta (pelo setor privado, com ou sem financiamento público). Setor privado detém a maior parte da rede hospitalar, parte da qual é contratualizada ou conveniada com o setor público. Em 1992, 75% dos leitos eram privados. Em 1998, cerca de 32 milhões informaram ter plano ou seguro de saúde (24,5% da população)	Mantém a situação anterior com a ampliação da participação pública e queda da participação privada nos leitos para internação (em 2005, foi de 66%). O crescimento da participação pública no total de leitos deve-se ao aumento da participação municipal que duplicou entre 1992 e 2005. Em 2003, 43 milhões declararam ter plano e seguro de saúde (24,5% da população)
Educação	Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular [...] (CF/1969). [A] iniciativa particular [...] merecerá o amparo técnico e financeiro dos poderes públicos, inclusive mediante bolsas de estudos (CF/1969)	Manutenção da liberdade de ensino à iniciativa privada. Manutenção da transferência de recursos públicos às instituições privadas sem fins lucrativos e redução da concessão de bolsas de estudos à educação básica privada. Ampliação do espaço do setor privado no ensino superior (pós-1995)	Manutenção da liberdade de ensino à iniciativa privada e melhor especificação da tipologia dessas instituições de ensino para efeito da concessão de recursos. Manutenção da transferência de recursos públicos às instituições privadas sem fins lucrativos e redução da concessão de bolsas de estudos à educação básica privada
Cultura	Instituições públicas e privadas	Instituições públicas e privadas	As instituições sem fins lucrativos participam cada vez mais das políticas culturais
Habitação e urbanismo	Instituições públicas e privadas	Instituições públicas e privadas	Instituições públicas e privadas
Saneamento e meio ambiente	Serviços realizados pelos estados, municípios e prestadores de serviços estaduais e municipais	Serviços realizados pelos estados, municípios e prestadores de serviços estaduais e municipais	Serviços realizados pelos estados, municípios e prestadores de serviços estaduais e municipais

Fonte: Disoc/lpea.

É importante alertar que, no caso brasileiro, sempre foi permitida a participação das forças de mercado na prestação de serviços sociais. Essa participação vai ser maior ou menor dependendo das condições de mercado e da oferta pública.

Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas. Na área de saneamento, boa parte dos esforços de desenvolvimento do setor apostou nesse caminho sem muito sucesso, principalmente depois da extinção do Banco Nacional da Habitação, quando a área se viu sem sua maior fonte de financiamento. Na educação, entretanto, o ensino superior teve seu crescimento devido, principalmente, ao aumento de ofertas na rede particular. Sem dúvida, a parte relativa a mercado na área social incrementa-se também com a introdução de planos de saúde e de previdência. Contudo, essa transformação não ocorreu em grande escala, ou seja, em uma escala capaz de alterar o desenho da política social inspirado na Constituição de 1988 – e, com isso, atingir-se a formatação de um Estado apenas gerencial e regulador, como era o desejo das forças neoliberais.

A verificação de parcerias com o setor privado e o terceiro setor na execução dos programas é importante, pois este é, claramente, um elemento central do novo desenho pensado para a área social nos anos 1990, como uma estratégia de busca por maior eficiência e desoneração fiscal. O terceiro setor no Brasil é uma realidade. Está presente em todas as áreas com uma atuação conjunta ou paralela aos programas sociais do governo. Nas discussões teóricas, muitas vezes ele é interpretado como um tipo de privatização, uma vez que se transfere parte da implementação de políticas públicas ou o fornecimento do bem público ao setor privado. Mas outros teóricos interpretam de maneira diversa, pois atribuem ao terceiro setor uma natureza semipública. Essa é uma discussão vasta e não faz parte da presente análise entrar no mérito da questão, pois aqui apenas se busca o mapeamento e a caracterização dos principais programas federais de política social. O que se observa é que o *locus* de decisão sobre o estabelecimento ou não dessas parcerias é realizado em nível local e não federal.

Por último, como ressalta Draibe (1993, p. 15), deve-se salientar o processo de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais que está ocorrendo na América Latina.

O seu significado maior são profundos processos sociais que tendem à alteração das relações entre o Estado e o Mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro. As assim chamadas formas alternativas – os mutirões, as diversas experiências de ajuda mútua, práticas comunitárias e de vizinhança (na guarda de crianças, no setor de alimentação, na coleta e processamento do lixo) – são exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs – Organizações Não Governamentais – no encaminhamento das políticas sociais. Ora, esses processos expressam novas formas de sociabilidade, indicando um re-ordenamento das relações destas partes da Sociedade com o Estado e a Economia: ali onde antes predominavam o Estado ou o Mercado (ou os seus vários *mix*), um espaço passa a ser ocupado por estas novas formas da solidariedade social ou, se quiser, por uma ampliação da autonomia dos setores organizados da sociedade.

Finalmente, o que se verifica é a presença de um grupo do terceiro setor atuando na área pública, privatização crescente em algumas das áreas de oferta de bens públicos, principalmente devido a incentivos fiscais. No entanto, esse movimento ainda não conseguiu deslocar a presença do setor estatal na produção, provisão, transferência e regulação dos bens sociais.

6 GASTOS E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL

6.1 Gasto Público Social (GPS)

Em seguida, a tarefa de mensurar e analisar os gastos sociais implica no compromisso com um levantamento de dados e informações que possa transcender a intrincada e opaca contabilidade pública e a já referida complexidade da rede de instituições governamentais. Há de se tentar revelar os fins buscados pelas políticas sociais – e pelo seu respectivo dispêndio – de modo o mais claro e direto possível, que permita uma adequada comunicação com os objetivos pretendidos e defendidos pela sociedade, um diálogo com os estudos e pesquisas existentes e, também, manter certa comparabilidade das informações e registros com aquelas geradas em outros países.¹⁶

Uma definição mais ampla de gasto social incluiria tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo estas o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não governamentais. Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Social (GPS), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. Os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, são denominados Gasto Social Federal (GSF).

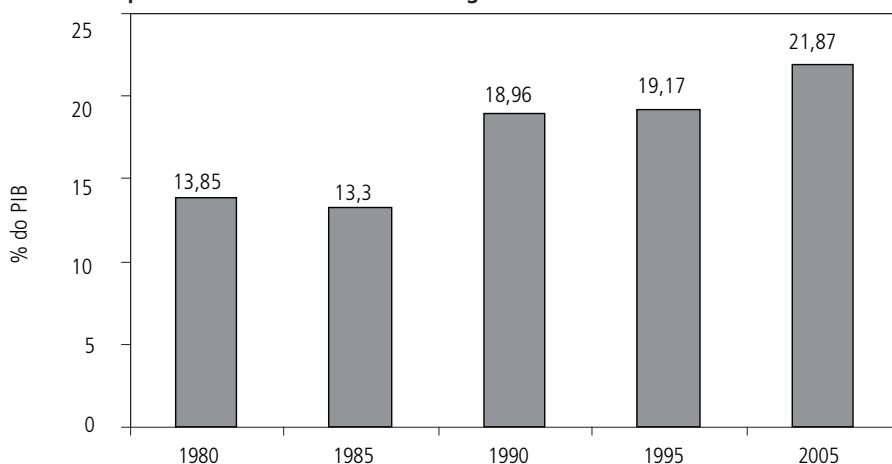
A consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo medir quantitativamente a participação total do setor público no financiamento dos programas e ações em áreas sociais. A consolidação do Gasto Público Social brasileiro dá noção da importância – relativa e absoluta – da complementaridade de estados e municípios na aplicação de recursos para fins sociais. Além disso, embora não seja o propósito deste trabalho, o GPS pode se tornar um indicador que permita correlacionar coerentemente o volume de gasto com a evolução dos indicadores sociais, medindo assim a eficiência das ações sociais da atuação federal, estadual e municipal conjuntamente.

É importante ressaltar que os dados apresentados nesta seção são originados de trabalhos distintos, com metodologias também distintas. Mesmo considerando-os com o devido cuidado, percebe-se que eles apontam algumas tendências interessantes.

16. É importante lembrar que a estrutura federativa do Brasil deve ser levada em conta todo o tempo. A análise sobre a atuação da União pode originar conclusões equivocadas se não forem devidamente delimitadas as suas fronteiras com a atuação das outras esferas de governo.

A crise econômica do início dos anos 1980 e seus respectivos efeitos sobre a política fiscal e as finanças públicas levaram a uma queda no percentual do PIB destinado a políticas sociais. Tal trajetória adquire contornos ainda mais drásticos se lembrarmos que este foi um período de baixo crescimento do PIB – ou seja, a fatia destinada ao social era menor em um bolo também menor.

GRÁFICO 1
Gasto público social das três esferas de governo



Fonte: Para 1980, 1985 e 1990: Médici e Maciel (1995). Para 1995: Fernandes *et al.* (1998b).
Elaboração dos autores.

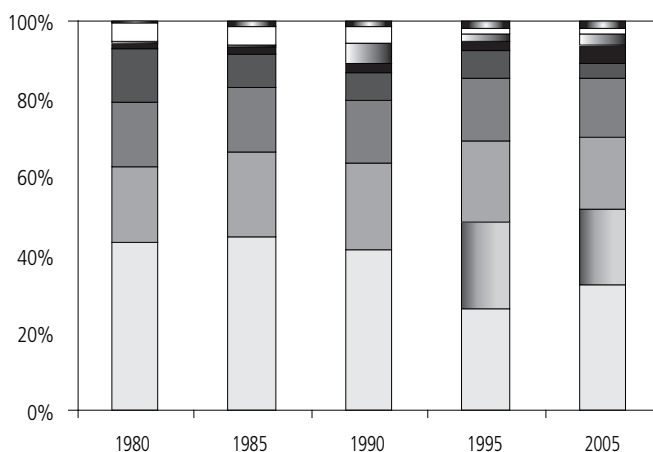
Os efeitos conjugados da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 mudaram o patamar de gastos sociais de maneira inequívoca. Já em 1990 – antes de boa parte das políticas previstas na Constituição se tornarem realidade –, os gastos sociais chegavam a 19% do PIB. Logo a seguir, entretanto, conforme destacam vários autores (MÉDICI; MACIEL, 1995; FAGNANI, 2005), as políticas sociais sofreram um contra-ataque violento, que reduziria, por exemplo, o nível de gastos *per capita* a patamares inferiores aos do início dos anos 1980 – uma década perdida em vários sentidos, portanto.

Destarte a mudança de patamar definida pela Constituição de 1988, é flagrante o movimento dos gastos sociais conexo ao ciclo econômico. Nos momentos de recessão, como no início dos anos 1980 e também no início dos 1990, o gasto social sofre restrições à sua manutenção, enfrentando não apenas estagnação, mas inclusive reduções em termos do percentual do PIB. Entre outras razões, isso ocorre, no plano federal, pela implantação de severos regimes fiscais e, no plano estadual, o impacto da desaceleração econômica é avassalador sobre a sua arrecadação, pautada no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

A partir de 1993, com a retomada da implementação das políticas previstas pela Constituição e até então represadas – SUS, Loas, Previdência Rural, entre outras –, recupera-se a trajetória de crescimento dos gastos sociais, de modo que, em 1995, já se superavam os patamares do fim dos anos 1980. Desde então, a trajetória dos gastos sociais também sofreu avanços e retrocessos, permanecendo demasiadamente atrelada ao ciclo econômico (CASTRO *et al.*, 2008), embora talvez menos do que nos anos 1980.

GRÁFICO 2

Gasto público social das três esferas de governo – Participação percentual das áreas de atuação social



■ Outros	0,4	1,2	1,4	1,9	1,9
□ Saneamento	5,0	5,0	4,2	1,3	1,2
■ Emprego e def. trabalhador	0,3	0,3	5,1	2,2	2,9
■ Assistência social	1,6	1,7	2,3	2,1	4,8
■ Habitação e urbanismo	13,4	8,8	7,2	7,3	3,8
■ Saúde	16,9	16,4	16,5	16,1	15,2
■ Educação e cultura	19,6	22,0	22,2	20,7	18,5
■ Benefícios a servidores	–	–	–	22,5	19,7
□ Previdência social	42,9	44,5	41,1	26,0	32,0

Fonte: Para 1980, 1985 e 1990: Médici e Maciel (1995). Para 1995: Fernandes *et al.* (1998b).
Elaboração dos autores.

A trajetória de crescimento do conjunto dos gastos sociais, entretanto, oculta em seu interior uma grande heterogeneidade – as trajetórias percorridas pelas diferentes áreas sociais, individualmente, são bastante díspares.

Os gastos previdenciários apresentam um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação desses setores de 43% do total dos gastos

sociais para aproximadamente 52%. No trabalho de Médici e Maciel (1995), embora já se demonstrasse preocupação com as trajetórias e características díspares dos sistemas de previdência existentes – o Regime Geral de Previdência Social, mantido pelo INSS, e os Regimes Próprios de Previdência Social, para os funcionários públicos –, os dados ainda eram computados conjuntamente. Apenas a partir de Fernandes *et al.* (1998a; 1998b) realiza-se a separação. Neste sentido, a composição dos gastos previdenciários parece ter melhorado entre 1995 e 2005: a parcela aplicada nos benefícios do RGPS, que são fortemente redistribuidores de renda, elevou-se; ao passo que a parcela destinada aos gastos com benefícios a servidores públicos, que são concentradores de renda, reduziu-se. Esta constatação sobre o volume agregado de recursos envolvidos no RGPS e nos RPPS não subestima a intensa agenda de discussão que persiste como central para a readequação dos dois sistemas, decerto.

Cresceram em importância no conjunto dos gastos sociais as áreas de assistência social e de emprego e defesa do trabalhador, consequência direta da drástica reformulação dessas políticas públicas no período. Na assistência social, houve a substituição de um modelo LBA para um modelo Loas – com uma atuação cada vez mais abrangente sobre a população brasileira. Mais recentemente, entrou em curso nova ampliação, com a criação do Bolsa Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Na área de emprego e defesa do trabalhador, simplesmente foi montado, ampliado e consolidado um Sistema Público de Emprego, que, embora sujeito a críticas nos seus três pilares – intermediação, qualificação e seguro-desemprego – constituiu uma enorme conquista e ampliação da proteção social no Brasil, ao que correspondeu o crescimento dos recursos aplicados neste setor.

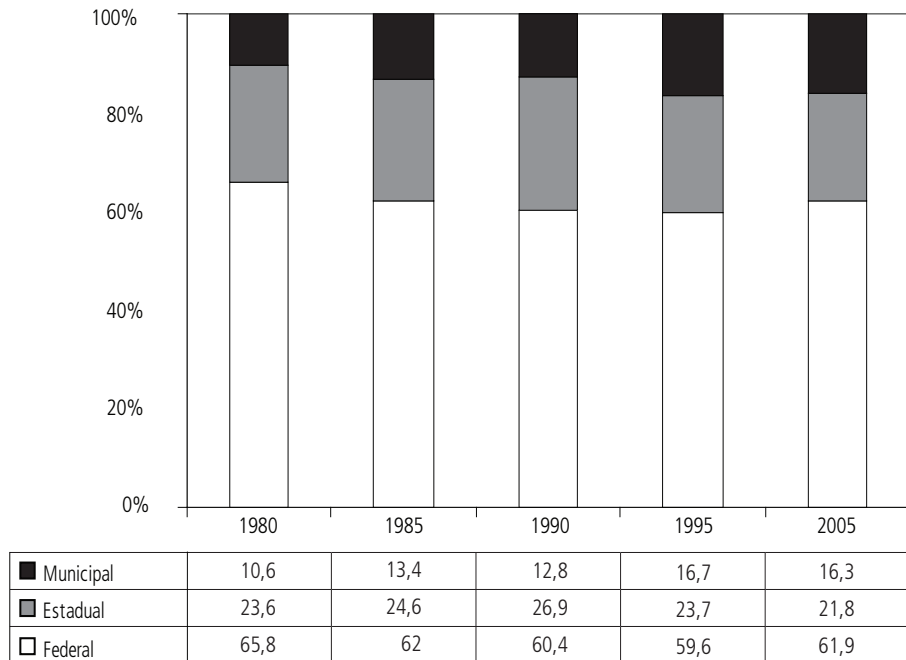
A trajetória dos gastos nas políticas públicas de educação e de saúde foi outra. No conjunto dos gastos sociais, essas áreas não apenas não cresceram em importância, como amargaram reduções na sua participação nos gastos sociais. Ou seja, embora em termos absolutos essas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, o conjunto dos gastos sociais cresceu mais rápido. De tal modo, as respectivas parcelas do gasto social destinadas à saúde e educação foram menores em 2005 do que no início dos anos 1980.

Logicamente que essa constatação deve ser considerada com o devido cuidado: no período, houve considerável diversificação e expansão das políticas sociais, com mudanças no escopo da previdência social, da assistência social e da defesa do trabalhador, por exemplo. Neste contexto, seria impossível que não ocorressem reposicionamentos entre as diferentes áreas sociais. Permanece válida, entretanto, a discussão sobre o sentido e a dramaticidade dessas mudanças.

Pois dramática é exatamente a palavra que vem à mente quando se observa a trajetória das áreas de saneamento e de habitação e urbanismo. Mesmo com todas as discrepâncias metodológicas existentes entre os trabalhos de que foram extraídos os dados para cada período – que certamente geram algum nível de imprecisão nas comparações aqui realizadas –, a redução drástica nas aplicações de recursos nessas políticas públicas é inegável no período. O que não é nem um pouco contraditório com o preocupante quadro com o qual estes setores se defrontam atualmente.

Nas últimas décadas, as importantes mudanças ocorridas na distribuição federativa das competências tributárias e fiscais, e também dos encargos e responsabilidades, tiveram impactos na trajetória dos gastos sociais. A distribuição dos gastos sociais entre as esferas de governo se alterou. Observado aqui em termos da origem de recursos,¹⁷ alguns movimentos são perceptíveis.

GRÁFICO 3

Gasto público social – Participação percentual das esferas de governo

Fonte: Para 1980, 1985 e 1990: Médici e Maciel (1995). Para 1995: Fernandes *et al.* (1998b).
Elaboração dos autores.

17. Quando se utiliza o enfoque de origem de recursos, os valores são computados na esfera que os financia – em outras palavras, as transferências de recursos a governos locais, no âmbito das políticas sociais, permanecem na esfera de origem. Quando o enfoque é de responsabilidade do gasto, os recursos transferidos são computados como da esfera responsável pela sua efetiva gestão, ou seja, na esfera receptora da transferência. Ver, a esse respeito, Médici e Maciel (1995) e Fernandes *et al.* (1998b).

Primeiramente, é significativa a ampliação dos recursos municipais no financiamento das políticas públicas sociais. Processo já iniciado nos primeiros anos da década de 1980, fruto de uma maior repartição de recursos tributários – conferir emenda que ampliou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) – para responder às pressões políticas que exigiam maior poder local como parte integrante do processo de abertura. Ações específicas da área social, como a emenda que reinstalou a vinculação de recursos para a educação, também têm responsabilidade nessa expansão dos gastos sociais municipais. Posteriormente, na década de 1990, a efetiva implantação de políticas sociais de características flagrantemente descentralizadoras – como o SUS, por exemplo –, ampliaram ainda mais a participação dos municípios. No quadro pós-Constituição de 1988, portanto, a participação dos municípios no financiamento das políticas sociais cresceu consideravelmente, e sua responsabilidade na gestão ampliou-se em escala muito maior.

A trajetória dos municípios não foi a mesma descrita pelos estados. No caso dos governos estaduais, o movimento de descentralização e fortalecimento dos governos locais ocorrido no início dos anos 1980 também ampliou a importância desse nível de governo. Por exemplo, a incorporação no ICMS das bases de incidência dos antigos Impostos Específicos elevou a disponibilidade de recursos fiscais, em adição à ampliação dos fundos de participação. Porém, nos anos 1990, a história foi muito distinta. A União coloca em curso um claro movimento de reconcentração tributária (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007), pressionando os governos estaduais. Paralelamente, o papel a ser cumprido pelos estados na estruturação das políticas sociais descentralizadas sempre foi mais difícil de definir e aplicar, de modo que a integração dos estados a essas políticas é uma questão sempre mais complexa do que a correspondente participação dos municípios. Os problemas fiscais dos estados no âmbito do pacto federativo, aliado à dificuldade da integração destes com as políticas sociais em expansão no pós-1988, tiveram como resultado final uma participação dos estados no financiamento das políticas sociais nos dias de hoje consideravelmente menor do que nos anos 1980.

6.2 Financiamento da política social brasileira

Para a implementação das políticas sociais é necessária uma grande alocação de recursos, que são captados junto à sociedade na forma de impostos e contribuições sociais, e, algumas vezes, por meio de endividamento. Nesse sentido, cada política social é financiada por diversos mecanismos distintos, que configuram um determinado padrão de financiamento.

Mediante a estrutura de financiamento da política social de cada período, pode-se mensurar e qualificar o esforço estatal na resolução de demandas sociais. Avaliar o padrão de financiamento possibilita um diagnóstico sobre os

efeitos gerados por um conjunto de ações do Estado sobre o bem-estar social e a distribuição de renda no momento da obtenção dos respectivos recursos, sendo fundamental para a compreensão do efeito final da intervenção estatal na área social. Em outras palavras, para conhecer a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e políticas públicas sociais, é importante conhecer o padrão segundo o qual estas se financiam, sem o que quaisquer conclusões sobre o impacto de determinada política diriam respeito apenas a um lado da questão – a aplicação dos recursos – sem avaliar os efeitos econômicos e sociais gerados no momento da obtenção destes mesmos recursos.

A discussão a respeito do financiamento do gasto público na área social se relaciona com as suas condições e limitações materiais e financeiras, que determinam a viabilidade da formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico/institucional, o estudo do financiamento implica uma análise da esfera fiscal, cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento. Por outro lado, em um enfoque mais analítico, o levantamento e tratamento de informações quantitativas e qualitativas visa permitir a identificação do real perfil de financiamento das políticas sociais e de sua respectiva trajetória recente. Da síntese destes dois enfoques, logra-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e para-fiscal que se destina ao financiamento das políticas sociais, que permitirá apontar estrangulamentos, extrair lições e propor reformulações, gerando avanços nas formas de financiamento das políticas sociais.

Portanto, na perspectiva da política social brasileira, é importante observar que, visando garantir o cumprimento dos direitos sociais legalmente estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o texto constitucional também estabelece as possíveis formas de captação de recursos junto à sociedade, estipulando critérios, limites e responsabilidades às três esferas de governo. Neste sentido, a estrutura de financiamento público da área social do governo federal é apresentada no quadro 9, a seguir.

QUADRO 9
Estrutura de financiamento da política social (1995-2005)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Financiamento principalmente com as contribuições dos empregados e empregadores, e, também, transferência corrente da União e receitas patrimoniais	Financiamento principalmente com contribuições sociais. Existe também transferência corrente da União e receitas patrimoniais. É permitida a criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob regime de capitalização	Financiamento principalmente com contribuições sociais. Existe também transferência corrente da União e receitas patrimoniais. É permitida a criação de planos complementares e facultativos de previdência, públicos e privados, custeados por contribuições adicionais e sob regime de capitalização

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	Gestão/organização		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Benefícios a servidores públicos e federais	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais
Emprego e defesa do trabalhador	Principalmente de impostos	Financiamento misto: contribuições sociais, principalmente do FAT, e impostos da União	Financiamento misto: contribuições sociais, principalmente do FAT, e impostos da União
Desenvolvimento agrário	Impostos	Financiamento misto: FAT; impostos da União; títulos da dívida agrária; fundos constitucionais do NE/CO/NO; e contrapartida dos estados e municípios. Critérios para a repartição de recursos: demanda; vinculação aos fundos do NE/CO/NO	Financiamento misto: FAT; impostos da União; títulos da dívida agrária; fundos constitucionais do NE/CO/NO; e contrapartida dos estados e municípios. Critérios para a repartição de recursos: demanda; vinculação aos fundos do NE/CO/NO
Assistência social	–	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais
Alimentação e nutrição	Impostos	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais
Saúde	Financiamento de recursos da União, principalmente de impostos	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais. Recursos principalmente do Ministério da Saúde e contrapartida de estados e municípios. Foi adotado critério técnico de repartição	Financiamento misto: impostos da União e contribuições sociais. Recursos principalmente do Ministério da Saúde e contrapartida de estados e municípios. Foi adotado critério técnico de repartição
Educação	Financiamento misto (impostos da União, contribuições sociais e operações de crédito), com maior importância dos recursos de impostos (devido à vinculação)	Financiamento misto (impostos da União, contribuições sociais e operações de crédito), com maior importância dos recursos de impostos (devido à vinculação). Foram desenvolvidos novos mecanismos para a distribuição de recursos da área (PDDE e FUNDEF)	Financiamento misto (impostos da União, contribuições sociais e operações de crédito), com maior importância dos recursos de impostos (devido à vinculação). Foram desenvolvidos novos mecanismos para a distribuição de recursos da área (PDDE e FUNDEF)
Cultura	Financiamento de impostos	Financiamentos de impostos e do fundo de cultura	Financiamentos de impostos e do fundo de cultura
Habitação e urbanismo	Financiamento do BNH até 1986	Financiamento misto, sendo as principais fontes o FGTS, os demais recursos da União e aqueles oriundos de empréstimos externos da União ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além disso, conta com recursos de contrapartida dos estados e municípios	Financiamento misto, sendo as principais fontes o FGTS, os demais recursos da União e aqueles oriundos de empréstimos externos da União ao BIRD e ao BID. Além disso, conta com recursos de contrapartida dos estados e municípios
Saneamento e meio ambiente	Impostos	Financiamento misto, sendo as principais fontes o FGTS, os demais recursos da União e aqueles oriundos de empréstimos externos da União ao BIRD e ao BID. Além disso, conta com recursos de contrapartida dos estados e municípios	Financiamento misto, sendo as principais fontes o FGTS, os demais recursos da União e aqueles oriundos de empréstimos externos da União ao BIRD e ao BID. Além disso, conta com recursos de contrapartida dos estados e municípios

Fonte: Disoc/pea.
Elaboração dos autores.

A maior parte dos gastos com políticas sociais é mesmo financiada por fontes de natureza tributária (aparato fiscal), embora existam importantes formas alternativas de meios de o Estado arrecadar recursos – via fontes não tributárias.¹⁸ Os tributos são prestações pecuniárias compulsórias, em moeda ou de valor que nela se possam exprimir, instituídos em lei e cobrados mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Com o estudo das formas de financiamento das políticas sociais, procurou-se investigar principalmente se a descentralização buscada no esquema de execução foi acompanhada da descentralização dos recursos. Os estados estão recebendo recursos federais já destinados para programas específicos? Estão participando mais fortemente do financiamento de políticas sociais por meio do crescimento da sua capacidade de arrecadação? Em relação à primeira questão, foi possível perceber que, com a descentralização dos programas, o governo federal tem transferido tanto atribuições quanto recursos. Isso tem ocorrido nas áreas da saúde, da educação – por meio da alocação de recursos complementares, já que tradicionalmente os estados e os municípios financiam essa área –, do saneamento e habitação – cujos investimentos são feitos em grande parte com recursos provenientes do governo federal. Desta forma, o governo federal detém hoje um grande poder de financiamento da área social.

Como se sabe, as políticas sociais são financiadas com recursos de impostos ou de contribuições sociais. Os recursos provenientes de impostos podem ser aplicados com autonomia pelos governantes, ou seja, não há nenhuma prestação de contas no sentido da obrigatoriedade do gasto em ações específicas. Já a contribuição social é uma estrutura de financiamento para-fiscal que direciona os recursos para um determinado gasto, por exemplo, com educação e ações da seguridade social. Nos últimos anos, a carga de contribuições sociais tem aumentado bastante, assim como o volume de recursos arrecadados por meio dessas fontes.¹⁹ É importante destacar que, nos anos 1990, os estados e os municípios aumentaram significativamente seu poder de arrecadação. Isso tem lhes possibilitado assumir mais responsabilidades na área de financiamento das políticas sociais. Os municípios menores são uma exceção. Nestes, a ação social desenvolvida recorre aos recursos federais quase que exclusivamente.

18. De acordo com os dispositivos constitucionais, as três esferas de governo podem instituir os seguintes tributos: *i*) impostos; *ii*) taxas, em razão do poder de polícia ou de serviços públicos específicos, prestados ou à disposição do contribuinte; e *iii*) contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas. Adicionalmente, a Constituição Federal permite exclusivamente à União instituir: *iv*) empréstimos compulsórios, vinculados a despesas que fundamentam sua instituição, tal como no caso de guerra, calamidade pública ou investimento público de caráter urgente ou de interesse nacional; *v*) contribuições sociais; *vi*) contribuição de intervenção no domínio econômico; *vii*) contribuições de interesse das categorias profissionais; e *viii*) contribuições de interesse das categorias econômicas. Essas espécies tributárias, muitas vezes combinadas ou somadas a outras formas de captação de recursos, constituem-se nas fontes de financiamento dos gastos públicos.

19. Pela característica de vinculação, as políticas que têm como fonte de recursos as contribuições sociais possuem maior proteção e garantia no seu financiamento. Uma discussão hoje presente é se a criação de mecanismos como o FEF, os Fundos Sociais, os Fundos de Emergência e o DRU – que introduzem a desvinculação de parte dos recursos das contribuições sociais visando dar uma resposta à crise fiscal do Estado – foi prejudicial ao financiamento da área social.

Os resultados mostram que as áreas de educação e saúde buscam recursos de impostos como fontes importantes para o seu financiamento. As demais áreas da seguridade social, assistência e previdência, estão completamente dependentes de contribuições sociais. Já as áreas de habitação e saneamento sofrem com o fato de estarem muito dependentes do fundo de garantia. A dependência dos fundos patrimoniais do trabalhador tem gerado uma limitação de investimentos para essas áreas, pois estes fundos, diferentemente dos impostos, precisam ser repostos, o que indica um viés de autofinanciamento importante nestas áreas.

Outra questão fundamental no financiamento diz respeito ao critério adotado de distribuição de recursos destinados a programas sociais. Nos anos 1990, pode-se observar uma quebra do padrão anterior de distribuição de recursos. Durante os anos 1980, esse padrão ainda era muito politizado, favorecendo práticas clientelistas e corporativistas. Isso fazia que os recursos públicos apresentassem um trâmite bastante difícil e demorado. Assim, além da perda do valor dos recursos pelo processo inflacionário, havia uma absorção indevida de valores por uma trama de interesses que se fazia presente. Ao fim, apenas parte dos recursos eram realmente investidos nas atividades-fim.

Hoje, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Na grande parte dos programas das principais áreas foram introduzidas formas novas de repartição de recursos que buscam uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Na educação, por exemplo, foram remodelados os principais programas, buscando o aluno como centro, identificando-o como portador do direito do gasto. Na assistência, também o critério de repartição tomou como centro o beneficiário; além disso, foi utilizado critério de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), buscando a focalização segundo um critério de pobreza em alguns programas. Na grande maioria das áreas estudadas, foi possível observar a introdução de critérios técnicos ou objetivos para a repartição de recursos.

7 RESULTADOS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Conforme exposto acima, se houve uma expansão do gasto social após a Constituição de 1988, também houve uma extensão dos benefícios oferecidos em âmbito federal. Em outras palavras, o maior volume de gastos possibilitou a maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social e geração de oportunidades para a população brasileira.

Nesta seção, o objetivo é descrever alguns dos resultados alcançados pelos programas e ações sociais no período – em especial, aqueles que foram atingidos nas áreas de previdência e assistência social, saúde e trabalho e, também, educação. Em linhas gerais, os números do quadro 10 apontam para um aprimoramento expressivo dos indicadores da população nos vinte anos após a Constituição.

QUADRO 10

Resultados da política social brasileira, por áreas de atuação

Áreas de atuação	Indicadores	Resultados/valores		
		Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Proporção de indivíduos com mais de 60 anos que recebem aposentadorias ou pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	78,0 (em 1997)	81,0
	Proporção de domicílios com indivíduos com mais de 60 anos que recebem aposentadorias ou pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	86,0 (em 1997)	88,0
	Redução da indigência na população após a transferência de aposentadorias e pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	–	44,2 (em 2006)
	Redução da desigualdade de rendimentos da população após a transferência de aposentadorias e pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	4,7 (em 1998)	7,4
Emprego e defesa do trabalhador	Taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego	–	65,9	62,9
	Taxa de reposição do seguro-desemprego	–	51,0	68,3
	Taxa de aderência da intermediação	–	39,2	47,5
	Taxa de admissão da intermediação	–	1,5	6,8
	Taxa de efetividade da intermediação	–	17,8	17,5
Assistência social	Proporção da população vivendo em situação de extrema pobreza – Critério BM (em %)	9,9 (em 1990)	7,9	5,7 (em 2003)
	Proporção da população vivendo em situação de pobreza – Critério da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (em %)	44,9 (em 1990)	38,2 (em 2002)	28,0
	Evolução da desigualdade de rendimentos familiares <i>per capita</i> da população total (Gini)	0,599 (em 1987)	0,599	0,552
Saúde	Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	49,4 (em 1990)	39,4	21,2
	Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	–	41,4	28,7
	Esperança de vida ao nascer (em anos)	–	68,5	72,1
	Óbitos de menores de 5 anos por sarampo	11 mil óbitos (em 1982)	61 óbitos (em 1997)	Erradicação em 2000
	Taxa de mortalidade por causas externas de jovens de 15 a 24 anos	89,5 (em 1990)	93,9	89,1
	Mortalidade proporcional por doença diarreica aguda em menores de 5 anos (em %)	10,8 (em 1990)	8,3	4,1
Educação	Taxa de frequência à pré-escola (4 a 6 anos – em %)	26,9 (em 1988)	53,5	77,6
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos – em %)	84,1 (em 1988)	90,2	97,6
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos – em %)	54,8 (em 1988)	66,6	82,1
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais – em %)	18,9 (em 1988)	15,6	10,0
	Taxa de analfabetismo (15 a 24 anos – em %)	10,0 (em 1988)	7,2	2,2
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais – em %)	5,1 (em 1988)	5,5	7,3

Fonte: Disoc/ipea.
Elaboração dos autores.

Na área de previdência social, a oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar – benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo – fez que se ampliasse o caráter distributivo dessa política pública. Afinal, quem se beneficiou foi um amplo conjunto de trabalhadores, que se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal urbano – via de regra, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Como resultado, atualmente, a proporção da população brasileira vivendo em situação de indigência (renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo) reduziu-se em 44,2%, por conta do pagamento de aposentadorias, pensões, auxílios e “salários” pelo Regime Geral de Previdência Social – e também pelo BPC e pelo Bolsa Família, como será examinado a seguir. Da mesma maneira, por conta desse pagamento, a desigualdade de renda no país – medida pelo índice de Gini – diminuiu 7,4%, evidenciando o caráter distributivo da política previdenciária estruturada após a Constituição de 1988.

Na assistência social, a ampliação e a diversificação dos benefícios trouxeram resultados expressivos para a população caracterizada por indicadores de vulnerabilidade. A disponibilização do BPC para a população idosa e portadora de deficiência vivendo em indigência, bem como a oferta de um conjunto de transferências diretas de renda (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Bolsa Família) à população em situação de pobreza, ajudaram em uma diminuição da taxa de indigência e de pobreza ao longo dos anos 1990 e dos atuais. Pelo critério do Banco Mundial, a indigência reduziu-se de 9,9% da população brasileira, em 1990, para 5,7%, em 2003. Ou seja, diminuiu quase à metade – e há indicações de que, de 2003 a 2007, esse percentual tenha reduzido mais ainda. Afinal, pelo critério da Cepal, a pobreza diminuiu de 38,2%, em 2002, para 28% da população, em 2007. Paralelamente, há de se notar que o BPC e o conjunto de iniciativas de transferência direta de renda colaboraram para a redução do índice de desigualdade de rendimentos no país. Tomando o coeficiente de Gini, verifica-se que ele correspondia a 0,599, no fim dos anos 1980, mas caiu para 0,552 no ano de 2007 (uma redução de 7,8% no intervalo). É verdade que não é possível isolar precisamente os efeitos da política assistencial de outros efeitos (como os da expansão e da diversificação da política previdenciária e trabalhista desde o início dos anos 1990, bem como da melhoria do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000). De toda forma, os números a respeito da indigência, da pobreza e da desigualdade consistem em indícios da distributividade da política assistencial estruturada após a Constituição de 1988.

Vale recordar que a capacidade de a previdência e a assistência social reduzirem a indigência, a pobreza e a desigualdade de rendimentos após 1988 esteve relacionada à previsão da própria Constituição de que seus benefícios seriam homogêneos em todo o país (sem diferenciações que prejudicassem as áreas rurais ou as regiões economicamente menos desenvolvidas). E esteve associada também à previsão constitucional de que os principais benefícios previdenciários e assistenciais teriam seu piso de valor vinculado ao salário mínimo nacional, que passou por um importante processo de valorização desde a metade dos anos 1990 (valorização de 110%, conforme já visto).

Os resultados da área de saúde refletiram a reestruturação ocorrida nos programas e ações após a Constituição, que viabilizou a proteção da saúde de uma parcela mais extensa da população (não só aquela inserida formalmente no mercado de trabalho), bem como a proteção contra um leque mais diversificado de riscos e agravos (inclusive com um foco preventivo de atuação). Um dos principais indicadores da área, a taxa de mortalidade infantil, reduziu-se de 49,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 21,2, em 2007, se considerado o conjunto do Brasil. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância, que diminuiu de 41,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 1995, para 28,7, no ano de 2007. Um dos principais indicadores de incidência de doenças infectocontagiosas, relacionado ao antigo e tradicional padrão de mortalidade do país, calcado em causas transmissíveis, é o número de óbitos de menores de 5 anos por sarampo, que correspondia a 11 mil óbitos, em 1982, e a literalmente zero, em 2007. Dinâmica parecida foi constatada com a mortalidade proporcional por doença diarreica aguda em menores de 5 anos de idade, que equivalia a 10,8% do total de óbitos com causa definida, em 1990, e a apenas 4,1%, no ano de 2007. Em compensação, no processo mais amplo de mudança do padrão de mortalidade brasileiro, em direção à prevalência de causas não transmissíveis, não se verificou redução na taxa de mortalidade por causas externas de jovens de 15 a 24 anos, que era de 89,5 em 1990 e de 89,1 em 2007. De qualquer modo, a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde, após a Constituição de 1988, com uma marcada perspectiva preventiva, resultou não só em uma alteração do padrão de mortalidade, mas em uma melhoria concreta e efetiva das condições de saúde da população brasileira. Isso se refletiu, por exemplo, na extensão da esperança de vida ao nascer, que passou de 68,5 anos, em 1995, para 72,1 anos, em 2007 (um aumento de aproximadamente seis meses de esperança de vida a cada ano deste período).

Já se mencionou que a ação pública na área de trabalho se ampliou e se diversificou após a Constituição. Com os recursos do FAT para financiar programas e ações, um maior número de trabalhadores brasileiros passou a contar com mais proteção, contra riscos e contingências próprios do mercado laboral.

E isso foi particularmente importante nos anos 1990, período em que a economia brasileira passou a se deparar com taxas reduzidas de crescimento (apenas 1,6% média real ao ano) e, por consequência, em que o desemprego e a informalidade da ocupação aumentaram, enquanto a remuneração do trabalho diminuiu – especialmente nas maiores regiões metropolitanas. Este cenário adverso aos trabalhadores foi enfrentado, em alguma medida, com o recurso aos programas e ações previstos pela Constituição de 1988 – que, mesmo com muitas lacunas e insuficiências, procuraram amenizar os efeitos do desemprego, da informalidade e da redução no nível de remuneração sobre a vida da população. No que se refere especificamente ao primeiro, já foi examinado que o seguro-desemprego aumentou sua concessão em 17% de 1995 a 2007. Mas, na verdade, mostrou estabilidade em sua taxa de cobertura (número de trabalhadores protegidos/número de trabalhadores demitidos sem justa causa do setor formal) em torno de 64%. Não obstante, a taxa de reposição deste benefício (valor médio do seguro-desemprego recebido pelos trabalhadores/valor médio do último salário dos trabalhadores demitidos) apresentou uma tendência de melhoria, passando de 51%, em 1995, para 68,3%, em 2007. No que se refere à procura por um novo emprego/nova ocupação por parte dos trabalhadores, a intermediação realizada pelo Sine mostrou alguns sinais positivos, como o da taxa de aderência da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do Sine/número de vagas captadas pelo Sine), que passou de 39,2%, em 1995, para 47,5%, em 2007, bem como o da taxa de admissão da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do Sine/número de trabalhadores admitidos segundo o Caged), que foi de 1,5%, em 1995, para 6,8% em 2007. Contudo, outros sinais do Sine já não foram tão positivos, como o da taxa de efetividade da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do Sine/número de trabalhadores inscritos no Sine), que oscilou em torno de 17%. De qualquer forma, algo a ser ressaltado especificamente na área de trabalho é que, mesmo com a implementação dos programas e ações previstos pela Constituição, bem como com seu aprimoramento nos anos subsequentes, permaneceram as dificuldades de enfrentamento dos efeitos do reduzido crescimento da economia nos anos 1990. Apenas a partir do início dos anos 2000, quando o ritmo do PIB brasileiro voltou a aumentar, é que o desemprego, a informalidade e a retração da renda do trabalho encontraram barreiras mais concretas e efetivas.

Na área de educação, após a Constituição de 1988, houve uma ampliação e diversificação dos serviços, principalmente para a população infanto-juvenil. Como já mencionado, isso foi possibilitado pela maior articulação entre entes federados e, em particular, pela criação de fundos de financiamento como o FUNDEF. Mesmo que em condições não ideais, houve importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens

nas escolas e nas universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 4 e 6 anos de idade (pré-escola), que se expandiu de 26,9%, em 1988, para 77,6%, em 2007. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), as porcentagens aumentaram de 84,1% para 97,6% neste mesmo lapso de tempo. Já no caso da taxa de frequência do grupo entre 15 e 17 anos (ensino médio), os percentuais passaram de 52,4% para 82,1% no decorrer deste período. Em outros termos, no preconizado pela Constituição, crianças e adolescentes passaram a ter maior acesso às escolas em todo o país, o que se refletiu em outros indicadores, como a taxa de analfabetismo. A proporção de analfabetos na população entre 15 e 24 anos de idade reduziu-se de 10%, em 1988, para apenas 2,2%, no ano de 2007. É verdade que a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais permanece em patamar superior, por conta das gerações mais idosas. Mas também apresentou tendência de redução após a Constituição: em 1988, a taxa estava em 18,9%, mas, em 2007, já estava em 10% da população com 15 anos ou mais. Um indicador que complementa o cenário de aprimoramento da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o grupo com 15 anos ou mais, que cresceu no período em análise, passando de 5,1 anos para 7,3 anos. É verdade que, neste cenário, os anos de estudo da população não contemplam sequer o que era considerado obrigatório pela Constituição na maior parte do tempo entre 1980 e 2007 (ciclo fundamental completo – 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços educacionais no Brasil – principalmente no que se refere à população infanto-juvenil, que passou a contar com acesso bem mais significativo à escola.

Enfim, a análise dos resultados da ação pública nas áreas de atuação de previdência e assistência social, saúde e trabalho, bem como de educação, revela que não foram poucos os avanços registrados pela população brasileira nos últimos vinte anos. Em alguma medida, esses avanços estiveram relacionados às determinações que emanam do Título VIII da Constituição Federal (Da Ordem Social). É certo que tais determinações exigiram maior esforço da economia e da sociedade em termos de recursos para financiamento de programas e ações – no âmbito federal, estadual ou municipal. Apesar disso, tais recursos possibilitaram a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção social e geração de oportunidades. E, após vinte anos, esses mecanismos mostram resultados bastante positivos, seja oferecendo proteção contra as contingências presentes em cada momento do ciclo de vida de cada brasileiro, seja possibilitando que cada um desenvolva plenamente suas potencialidades como cidadão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

A trajetória que foi percorrida pelas políticas sociais nesses vinte anos após a Constituição Federal de 1988 foi discutida nas seções anteriores em seus diversos aspectos. Nesse sentido, na questão referente à abrangência das políticas sociais, buscou-se identificar se realmente foi instituída a universalização da políticas sociais previstas na Constituição e de que forma isso ocorreu. Também foi importante verificar se ocorreu a focalização e se essa estratégia teve como efeito a quebra do aparato universalista, alterando o desenho de proteção social delineado na Constituição de 1988.

De fato, apesar do esforço de universalização de algumas políticas sociais, em respeito ao preceito constitucional, houve um forte empenho de seletividade e focalização em uma série de programas e ações, principalmente devido às consequências das políticas econômicas que implicaram restrições à ampliação com qualidade da abrangência dos benefícios e beneficiários das ações sociais do Estado. Nesse sentido, é importante destacar que, a partir dos últimos anos da década de 1990, foram adotadas uma série de novas estratégias de intervenção social, com a adoção de programas de transferências de renda de caráter restritivo e focalizados nos grupos mais pobres.

Ainda no aspecto da abrangência, percebe-se que a provisão de saúde e de ensino fundamental, embora tenham alcançado níveis elevados de cobertura e, mais importante, consolidado ao menos formalmente o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, não impediram o avanço e a concorrência – muito mais que a cooperação/complementação – dos setores privados. Isso ocorreu tanto na saúde, pela oferta limitada e a qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental.

Outro exemplo é o que ocorreu nas áreas de previdência e assistência social, que também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos últimos anos. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural e dos trabalhadores domésticos, o Regime Geral de Previdência Social teve, na verdade, um poder limitado para ampliar sua cobertura no espaço urbano. Isso se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, dessa forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial de captura junto às franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

A assistência social, embora se constitua em uma área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e “desassistidas” da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar *per capita* que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma de regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura já comprometida de financiamento público.

No aspecto da gestão e organização das políticas, observou-se que foi bastante presente, a partir dos anos 1980, a tensão entre centralização e descentralização das políticas públicas. Nesse sentido, procurou-se verificar como foi a tendência de descentralização em cada área e como ocorreu a introdução ou não de parcerias diversas. Pôde-se perceber um processo profundo de descentralização realizado pelo governo federal, e que ainda está em curso, destinado principalmente para os municípios. Na área da saúde, o Piso de Atenção Básica é um exemplo dessa transformação. Esse processo é uma contraposição em relação à centralização de uma etapa anterior em busca de ganhos de eficiência na execução dos programas pela eliminação de etapas intermediárias. Porém, mantém-se uma parte ainda muito forte do planejamento e da concepção dos programas sendo discutidos em nível central, o que impede uma descentralização plena.

A verificação de parcerias com o terceiro setor e o setor privado nos esquemas de execução das políticas é importante, pois este é claramente um elemento central do novo desenho pensado para a área social dos anos 1990. O terceiro setor está presente em todas as áreas, com uma atuação conjunta ou paralela aos programas sociais do governo. O que se observa é que o *locus* de decisão sobre o estabelecimento ou não dessas parcerias é realizado em nível local, e não federal.

Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa do setor privado empresarial, verificam-se desempenhos variados. Na área de saneamento, boa parte dos esforços de desenvolvimento do setor apostou nesse caminho sem muito sucesso. Na educação, entretanto, o ensino superior teve seu crescimento devido principalmente ao aumento de ofertas na rede particular. Sem dúvida, a parte relativa à participação do setor de mercado na área social incrementa-se também com a introdução de planos de saúde e de previdência. Contudo, essa transformação não ocorre na escala prevista originalmente, ou seja, em uma escala capaz de alterar o desenho da política social inspirado na Constituição. O que se verifica, finalmente, é a presença de um grupo do terceiro setor atuando na área pública, alguma privatização na área de oferta de bem público, mas a permanência forte do setor estatal na produção, provisão, transferência e regulação dos bens sociais.

Também é importante salientar que, em qualquer processo de descentralização, seria de grande utilidade a introdução de mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas, para dar visibilidade aos resultados alcançados. Além disso, um monitoramento mais fino pode fornecer informações acerca da satisfação do beneficiário com a qualidade do bem ou serviço público prestado e fornecer informações sobre o processo de implementação do programa. No entanto, o que se observou foi a inserção no processo de planejamento público de alguns sistemas de avaliação que buscaram verificar os resultados de macropolítica. Na educação, por exemplo, foram gestados sistemas de avaliação (SAEB, Enem) que visam acompanhar os resultados do esforço público em termos de qualidade dos serviços educacionais. Em relação à avaliação dos programas e ações, os resultados apontam que apenas alguns demonstram ter essa preocupação. Mas o gestor público ainda está resistente à implementação de sistemas de monitoramento, ficando esta tarefa, na maioria das vezes, restrita aos sistemas de controle financeiro.

Quanto aos aspectos relativos ao gasto e às formas de financiamento das políticas sociais, procurou-se investigar quanto foram os gastos, como eles se comportaram durante o período e quais foram as principais fontes de financiamento. Além disso, procurou-se verificar se a descentralização buscada no esquema de execução das políticas foi acompanhada da descentralização dos recursos. Os estados e os municípios estão recebendo recursos federais já destinados para programas específicos? Estão participando mais fortemente do financiamento de políticas sociais por meio do crescimento da sua capacidade de arrecadação? Em relação à primeira questão, foi possível perceber que houve crescimento dos gastos sociais, principalmente daqueles realizados pelo governo central. Por outro lado, com a descentralização dos programas, tem-se transferido tanto atribuições quanto recursos. Isso tem ocorrido nas áreas da saúde, da educação – por meio da alocação de recursos complementares, já que tradicionalmente os estados e municípios financiam esta área –, do saneamento e habitação – cujos investimentos são feitos em grande parte com recursos provenientes do governo federal. Dessa forma, o governo federal detém hoje grande poder de financiamento da área social.

Como se sabe, as políticas sociais são financiadas com recursos de impostos ou de contribuições sociais. Os recursos provenientes de impostos podem ser aplicados com autonomia pelos governantes, ou seja, não há nenhuma prestação de contas no sentido da obrigatoriedade do gasto em ações específicas. Já a contribuição social é uma estrutura de financiamento parafiscal, que direciona os recursos para um determinado gasto, em geral de responsabilidade do governo central e da seguridade social. Nos últimos anos, a carga de contribuições sociais tem aumentado bastante, assim como o volume de recursos arrecadados por meio destas fontes. É importante destacar que, nos anos 1990, os estados e

os municípios aumentaram significativamente seu poder de arrecadação. Isso tem lhes possibilitado assumir mais responsabilidades na área de financiamento das políticas sociais. Os municípios menores são uma exceção. Nestes, a ação social desenvolvida recorre aos recursos federais quase que exclusivamente.

Nas áreas de educação e saúde, os recursos de impostos são as fontes de maior importância para o seu financiamento. As demais áreas da seguridade social, assistência e previdência, são completamente dependentes de contribuições sociais. Já as áreas de habitação e saneamento sofrem com o fato de estarem muito dependentes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. A dependência dos fundos patrimoniais do trabalhador tem gerado uma limitação de investimentos para essas áreas, pois esses fundos, diferentemente dos impostos, precisam ser repostos, o que indica um viés de autofinanciamento importante nessas áreas.

Outra questão fundamental no financiamento diz respeito ao critério adotado de distribuição de recursos destinados a programas sociais. Nos anos 1990, pode-se observar uma quebra do padrão anterior de distribuição de recursos. Durante a década de 1980, esse padrão ainda era muito politizado, favorecendo práticas clientelistas e corporativistas. Isso fazia que os recursos públicos apresentassem um trâmite bastante difícil e demorado. Assim, além da perda do valor dos recursos pelo processo inflacionário, havia uma absorção indevida de valores por uma trama de interesses que se fazia presente. Ao fim, apenas parte dos recursos eram realmente investidos nas atividades-fins.

Atualmente, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Em grande parte dos programas das principais áreas, foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Na educação, por exemplo, foram remodelados os principais programas, buscando o aluno como centro, identificando-o como portador do direito do gasto. Na assistência, também o critério de repartição tomou como centro o beneficiário; além disso, foi utilizado critério de Índice de Desenvolvimento Humano, buscando a focalização segundo um critério de pobreza em alguns programas. Na grande maioria das áreas estudadas, foi possível observar a introdução de critérios técnicos ou objetivos para a repartição de recursos.

Os diferentes elementos de análise dos programas e ações deixaram evidente que o desenho das políticas sociais não privilegia de forma decisiva nenhum estado ou região em especial. Faz-se necessário destacar que até mesmo em função das mudanças no processo de execução dos programas, com a introdução de critérios mais objetivos de repartição, a focalização não está representando fator determinante para a distribuição de recursos. Na grande maioria dos programas, está-se trabalhando com a ideia de público beneficiário para repartição dos recursos disponíveis.

Assim, enquanto a universalização ocorreu com baixa qualidade dos bens e serviços oferecidos, a ampliação dos programas focalizados na pobreza e a descentralização, principalmente em direção aos municípios, não significaram ampliação dos direitos sociais e contenção de gastos sociais potenciais. Com rebatimentos incertos em termos da cobertura e atendimento social básico e uniforme à população, a privatização é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento de bens e serviços sociais diretamente às próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, em especial nas áreas de saúde, previdência e educação.

Além disso, é importante salientar que um dos grandes desafios colocados atualmente para a política pública no Brasil é combinar crescimento econômico com distribuição de renda. Para fazer frente aos atuais problemas sociais brasileiros, não se pode abrir mão de taxas de crescimento econômico mais elevadas e sustentáveis no tempo. Isso é condição necessária para ajudar a resolver alguns dos problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, além de que pode ajudar na resolução dos problemas fiscais do Estado, ao ampliar as possibilidades de arrecadação tributária. Ademais, também se entende que é preciso haver espaço para melhorias decorrentes de uma ação redistributiva do Estado mais efetiva tanto no lado tributário quanto no dos gastos públicos, que podem diminuir efetivamente o fosso entre os extremos da distribuição de renda.

Nesse sentido, o importante é formular e implementar um novo processo de desenvolvimento, que tenha como um de seus pilares a proteção e a promoção social. Portanto, é fundamental pensar em um novo processo que supere alguns problemas, tais como: primazia apenas do crescimento econômico como paradigma do desenvolvimento; relativa irrelevância do paradigma da igualdade e segurança social na concepção do desenvolvimento; e autossuficiência das teses de modernização técnica e/ou avanço das forças produtivas capitalistas, independentemente das relações sociais nelas e por elas forjadas, como vetores do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio H. *et al.* **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- AFFONSO, Rui de B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 14, jun. 2000.
- ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARAÚJO, Ângela M. C.; TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/BIB**, Rio de Janeiro, n. 32, 1991.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3- 40, 1995.
- BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.). O Brasil pós-real. **A política econômica em debate**. Campinas: Unicamp, 1997.
- BELLUZZO, Luiz G. de M.; ALMEIDA, Júlio G. de. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, Ricardo. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política Econômica em Foco**, Campinas, Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, n. 7, nov. 2005-abr. 2006.
- CARVALHO, Fernando C. Políticas econômicas para economias monetárias. LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (Org.). **Macroeconomia moderna**: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CASTRO, Jorge A. *et al.* **Metodologia para descrição e caracterização da política social**. Brasília: Ipea, mai. 2002. Mimeografado.
- _____. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).
- _____. **Gasto social e política macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1324).

CASTRO, Jorge A. de, CARDOSO JÚNIOR, José C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005a.

_____. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005b.

CEPAL. Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización. In: _____. Focalización y pobreza. **Cuadernos de la Cepal**, n. 71, Santiago, Chile, 1995.

_____. Focalización y pobreza: nuevas tendencias en materia de política social. In: _____. Focalización y pobreza. **Cuadernos de la Cepal**, n. 71, Santiago, Chile, 1995.

_____. **Equidade, desenvolvimento e cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, Ipea, n. 12, maio 1996.

COIMBRA, Marcos. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio H. *et al.* **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

DAIN, Sulamis. O financiamento público na perspectiva da política social. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 17, dez. 2001.

DRAIBE, Sônia M. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. In: ANPOCS. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, v. 1.989, p. 13-61, 1989.

_____. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: ABREU, João B. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas**. Brasília: Ipea, 1990.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

_____. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: PNUD – Taller Inter Regional. **Protección social en una era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización**, Santiago, Chile, maio 2002.

DRAIBE, Sônia M.; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare State*, crise e gestão da crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DRAIBE, Sônia M; GUIMARÃES; M. H. C.; AZEREDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Relatório de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Unicamp, Campinas, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/CEDEC, n. 24, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.

FARIA, Carlos A. P. de. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/ BIB**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, 1998.

FERNANDES, Maria A. da C. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal**. Brasília: Ipea, 1998a (Texto para Discussão, 547).

_____. **Gasto social das três esferas de governo – 1995**. Brasília: Ipea, 1998b (Texto para Discussão, 598).

FIORI, José L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de B.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Boletim de Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 10, fev. 2005.

_____. **Boletim de Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 13, mar. 2007.

KERSTENETZKY, Célia L. Desigualdade e pobreza: Lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, fev. 2000.

LAUTIER, Bruno. Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina. **Sociedade e Estado**, Brasília, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 13, n. 1, jan.-jul. 1998.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2000.

LOPREATO, Francisco L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, v. 11, n. 2, ano 19, p. 279-304, jul.-dez. 2002.

_____. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política Econômica em Foco**, Campinas, Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, n. 7, nov. 2005-abr. 2006.

LOWI, Theodore. Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo. Tradução de André Villalobos. In: RIPLEY, R. (Org.). **Public policies and their politics**. New York: W.W. Norton & Company Inc., 1966. Mimeografado.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/ BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MEDEIROS, Carlos A. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 323-351, 2003.

MÉDICI, André C. **A dinâmica do gasto social no Brasil nas três esferas de governo**. Federalismo no Brasil, descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

MÉDICI, André C.; MACIEL, Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, Rui de B.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

MÉDICI, André C.; MARQUES, Rosa M. Saúde: entre gastos e resultados. **Boletim de Conjuntura Político Social**, São Paulo, FUNDAP, v. 14, set.-out. 1994.

MERRIEN, François X. Estados-providência e o futuro: uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, Denise B. B. *et al.* (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MISHRA, Ramesh. Social welfare: national and international dimensions. **International Social Work**, London, Sage Journals, v. 30, n. 2, Apr. 1987.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980-1996**. Brasília: Ipea, jun. 1999 (Texto para Discussão, n. 649).

OSZLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-59, jan.-mar. 1982.

PEREIRA, Potyara A. P. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, Denise B. B. *et al.* (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PIZARRO, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. **Série Estudios Estadísticos y Prospectivos**, Cepal, n. 6, Santiago, Chile, fev. 2001.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RIBEIRO, José A. C.; FERNANDES, Maria A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1, ano 1, 2000.

RIBEIRO, José A. C.; PIOLA, Sérgio F.; SERVO, Luciana M. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. **Divulgação em saúde para debate**, Rio de Janeiro, Cebes, n. 37, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAMPAIO, F.; ANDREI, C. Política econômica. In: PORTUGAL JUNIOR, J. G. (Coord.). **Gestão estatal no Brasil**: limites do liberalismo 1992-1994. São Paulo: FUNDAP, 1998.

SANTACRUZ, Ruy. Fundamentos (econômicos) da regulação pública dos mercados. **Arché**, Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, v. 10, n. 29, 2001.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza**: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 929).

SEN, Amartya K. Igualdade de quê? In: SEN, Amartya K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SICSÚ, João. A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano A para o plano A+. **Correio da Cidadania**, Rio de Janeiro, Instituto de Economia da UFRJ, jun. 2003.

SILVA, Maria O. S. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? **Caderno de Pesquisa**, Campinas, NEEP/Unicamp, n. 29, 1996.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório Técnico, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Ipea, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, Maria da C. (Org.) **Aquarela do Brasil**. Rio de Janeiro: Riofundo, 1990.

TAVARES, Maria da C.; BELLUZZO, Luiz G. M. Desenvolvimento no Brasil: lembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Org.). **Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros**. Brasília: Ipea, mar. 2002.

TEIXEIRA, A. Principais aspectos da seguridade social. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**, 4. **SEMINÁRIO DE SEGURIDADE SOCIAL**, 2. Rio de Janeiro, 1991.

VIANNA, Maria L. T. W. **A americanização da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Ucam, IUPERJ, 1988.

_____. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/BIB**, Rio de Janeiro, n. 28, 1989.

_____. **Programas não contributivos da seguridade social no Brasil**. Working Paper, Non-Contributory Pensions and Poverty Study/NCPPS, Institut for Development Policy and Management. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, [s/d]. Disponível em: <<http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/WorkingPaper1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

VIANNA, Maria L. T. W.; SILVA, Beatriz A. da. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: CEPAL/MPAS. **Política Social em Tempo de Crise**, Brasília, v. 3, 1989.

A CF/88 E AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Cláudio Hamilton dos Santos*

Denise Lobato Gentil**

Why does a nondemocratic elite ever democratize? Since democracy will bring a shift of power in favor of the citizens, why would the elite ever create such a set of institutions? We argue that this only occurs because the disenfranchised citizens can threaten the elite and force it to make concessions. [...] Because these actions impose costs on the elite, it will try to prevent them. It can do so by making concessions, by using repression [...] or by giving away its political power and democratizing. Nevertheless, repression is often sufficiently costly that it is not an attractive option for elites. Concessions may take several forms – particularly policies that are preferred by the citizens, such as asset or income redistribution – and are likely to be less costly for the elite than conceding democracy. The key to the emergence of democracy is the observation that because policy concessions keep political power in the hands of the elite, there is no guarantee that it will not renege on its promises.

Daron Acemoglu e James Robinson

Passados poucos anos após a promulgação da Constituição [de 1988], o país constata, com certa perplexidade, que o sistema [tributário] se encontra ainda mais desestruturado do que anteriormente e tão repleto de contradições que se desencadeou uma ofensiva orquestrada, envolvendo vários segmentos da sociedade, em prol de sua reforma. Uma análise perfunctória da situação atual do sistema justifica plenamente tal reivindicação.

Fabício Augusto de Oliveira

1 INTRODUÇÃO

Não há dúvidas de que a Constituição de 1988 alterou radicalmente o panorama das finanças públicas brasileiras. Por um lado, a Carta Magna promoveu mudanças significativas tanto nos tributos existentes no país – unificando vários preexistentes no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e criando outros –, como na distribuição das receitas e das competências tributárias entre os entes da Federação. Por outro lado, ao promover a ampliação e a universalização dos direitos sociais da

* Técnico da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea. *E-mail:* claudio.santos@ipea.gov.br.

** Diretora Adjunta da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea. *E-mail:* denise.gentil@ipea.gov.br.

população, criando o conceito de “seguridade social”, a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as obrigações do Estado brasileiro.

Muito já se escreveu sobre os detalhes dos capítulos tributário e dos direitos sociais da Constituição de 1988, assim como sobre os impactos destes últimos na tributação e nas finanças públicas brasileiras no período pós-1988.¹ Com efeito, parece se ter consolidado, na literatura de finanças públicas brasileiras das últimas duas décadas, uma “sabedoria convencional”, de acordo com a qual a Constituição de 1988 foi bem intencionada do ponto de vista social, mas irrealista do ponto de vista econômico² – de tal modo que “ajustes” indesejados pelos constituintes rapidamente tiveram de ser feitos (aproveitando-se das “brechas” deixadas), a fim de viabilizar a manutenção de um mínimo de ordem nas contas públicas brasileiras. E não são poucos os economistas que, tal como Fabrício Oliveira na epígrafe citada, sustentam que o resultado final destes ajustes acabou por tornar o quadro da tributação brasileira mais “desestruturado” do que no período anterior a 1988.³

O presente texto tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, pretende-se – na seção 2, a seguir – caracterizar tão precisamente quanto possível a referida “sabedoria convencional” sobre os impactos fiscais – em geral – e tributários – em particular – da Constituição de 1988. Em seguida, na seção 3, são apresentados os principais “fatos estilizados” sobre a tributação brasileira no período 1995-2007.⁴ A seção 4 trata do segundo objetivo deste texto, ou seja, apresenta uma discussão crítica da visão convencional baseada em diversas literaturas teóricas, bases de dados e em resultados de exercícios econométricos realizados na Coordenação de Finanças Públicas do Ipea nos últimos anos. Finalmente, a quinta e última seção deste texto apresenta breves notas, à guisa de conclusão.

2 A SABEDORIA MACROECONÔMICA CONVENCIONAL VIGENTE: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 VISTA COMO O “OVO DA SERPENTE” DO DILEMA FISCAL BRASILEIRO

O resultado final da Constituição de 1988 foi tornar o governo federal ingovernável, como disse na ocasião o presidente José Sarney. Ao fim do processo descentralizador da receita [...] a parcela da União na receita tributária caíra de 47% para 37%, a dos estados subira para 42% e a dos municípios para 22%. [...] Ao contrário do que seria de prever, à

1. Ver Campos (1994, capítulo XIX), Oliveira (1995) e Rezende, Oliveira e Araújo (2007), *inter alia*.

2. Campos (1994, p. 1.206) não poderia ser mais claro: “A falência atual do sistema de seguridade social, apesar de provido de um sistema fiscal separado do tradicional, testemunha o caráter utópico dos dispositivos constitucionais. Houve uma universalização de cobertura, sem uma universalização de contribuições. Em outras palavras, quisemos ter uma seguridade social sueca, com recursos moçambicanos.”

3. Franco (2006, p. 129-130) resume da seguinte maneira a visão dominante: “Com a passagem do tempo, nosso sistema tributário adquiriu tal complexidade, e tamanho peso, especialmente quando se trata de impostos sobre o faturamento, que aumenta a cada ‘pacote’ o tamanho da ‘precariedade’ tributária. Mais e mais empresas, especialmente pequenas e médias, desistem ou não conseguem mais manter uma vida tributária livre de alguma ‘precariedade’ e, em grau variável, experimentam o que já foi descrito [...] como uma ‘favelização tributária’”.

4. Para este período existem dados mais confiáveis, tendo em vista a estabilização dos preços alcançada em 1994.

redistribuição de receitas não correspondeu uma redistribuição dos gastos, seja porque as unidades subfederativas não quiseram absorver novas tarefas, seja porque o governo federal não quis abrir mão do poder político oriundo da alocação clientelística de verbas. Não é de admirar, pois, que o jurista Yves Gandra Martins tenha chamado a Carta de 1988 de “Constituinte da Hiperinflação”. Mais justo, aliás, seria denominá-la “Constituinte da Estagflação”. O excesso de encargos sociais e o aumento da carga tributária desestimulam os investidores nacionais [...]. O desequilíbrio estrutural do orçamento da União resultaria inevitavelmente em inflação. Destarte, a estagflação que hoje sofremos não é mero acidente de percurso; é um mandato constitucional (CAMPOS, 1994, p. 1.199).

Encontra-se nas mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, nos capítulos tributários e dos direitos sociais, a origem tanto das dificuldades que atualmente enfrenta o Estado brasileiro para implementar políticas essenciais para o desenvolvimento quanto dos problemas que abriram o caminho para a progressiva deterioração do sistema tributário e para a deterioração da Federação (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 83).

Talvez a versão mais clara do que consideramos ser a “sabedoria convencional” sobre o impacto da Constituição de 1988 sobre a tributação e as contas públicas brasileiras seja a articulada por Fernando Rezende, Fabrício Oliveira e Érika Araújo no excelente livro *Dilema fiscal: remendar ou reformar* (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).⁵

De acordo com os referidos autores, a Constituição de 1988 criou um sistema tributário dual, composto, de um lado, por impostos tradicionais, discutidos na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (presidida por Francisco Dornelles e relatada por José Serra⁶), e, de outro, pelas contribuições sociais, discutidas na Comissão da Ordem Social (presidida pelo advogado Edme Tavares, Deputado pelo Partido da Frente Liberal (PFL) de Minas Gerais, e relatada pelo médico Almir Gabriel, Senador pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Pará). Elaboradas de forma independente e visando atingir objetivos diferentes, as propostas destas comissões – que teoricamente poderiam ter sido harmonizadas pela Comissão de Sistematização e/ou pela Plenária Final – acabaram sendo acolhidas com poucas modificações no texto final da Constituição de 1988. Estabeleceu-se, assim, uma dualidade no sistema tributário brasileiro, advinda do fato de as contribuições sociais serem submetidas a regulamentos bastante diferentes dos aplicáveis aos impostos tradicionais – mais precisamente, a Constituição de 1988 reza que, ao contrário do que ocorre com os impostos, as contribuições sociais podem ser cumulativas, não têm de ser repartidas entre os entes da Federação, não estão submetidas ao princípio da anualidade e têm de ser vinculadas a despesas específicas (no caso, ao financiamento da seguridade social).

5. A metáfora que dá título a esta seção aparece no capítulo 2 de Rezende, Oliveira e Araújo (2007). Giambiagi (2006; 2007) e Velloso (2006) são outras referências importantes.

6. Dois economistas de reconhecida competência, como sublinha Campos (1994, p. 1.198).

Rezende, Oliveira e Araújo (2007) apontam, corretamente em nossa opinião, que essa dualidade cumpre um papel fundamental na evolução da tributação no Brasil nos últimos vinte anos.

Mas a implantação da dualidade tributária está longe de ser a única grande “mexida” dada pela Constituição de 1988 nas finanças públicas brasileiras. Tão importantes quanto ela, ainda de acordo com a narrativa convencional, foram: *i*) o aumento da parcela do *bolo tributário* destinada a estados e municípios – proposto pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças;⁷ *ii*) a ampliação e a universalização dos direitos sociais – propostas pela Comissão da Ordem Social;⁸ e *iii*) a restrição do poder de criar novos impostos à União. Com efeito, estes três movimentos foram determinantes cruciais da dinâmica da composição e do volume da arrecadação tributária brasileira nos últimos vinte anos – o primeiro porque diminuiu consideravelmente os recursos à disposição da União quando da promulgação da Constituição; o segundo porque ampliou significativamente os encargos desta última; e o terceiro porque deu meios à União para recompor os recursos que havia perdido.

De fato, o processo de recomposição das receitas da União não tardou a ocorrer. Já no fim de 1988 (meses após a promulgação da Constituição, portanto) o governo propôs a criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas; um tributo em tudo similar ao Imposto de Renda Pessoas Jurídicas (IRPJ), mas que, por seu caráter de contribuição, não precisava ser distribuído com estados e municípios e não estava submetido ao princípio da anualidade. Novas contribuições foram criadas e/ou alíquotas de contribuições foram majoradas várias vezes depois disso, de tal modo que, já em 1994, a União havia retomado “a fatia do bolo tributário que detinha anteriormente à implementação das mudanças constitucionais” (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 97).⁹

7. Como aponta Oliveira (1995, p. 72) a “principal preocupação da subcomissão [de tributos da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças] foi a de recuperar a autonomia fiscal especialmente nos estados, por um lado, e descentralizar, por outro, os recursos tributários de forma a favorecer financeiramente os estados e municípios, ainda que em detrimento da União”. Campos (1994, p. 1.199) tem a mesma opinião: “a tendência descentralizadora se tornou avassaladora na Constituinte. Os senadores representavam os estados, os deputados se interessavam pelos estados e municípios, e ninguém representava a União.”

8. Nas palavras de Magalhães (2004, p. 1-2), “a seguridade social é, em si mesma, a essência de um pacto social de distribuição de renda, pela proteção cogente que deveria ser prestada aos grupos sociais mais fragilizados na sabidamente desigual estrutura caracterizadora da sociedade brasileira. Seu objetivo foi o de criar uma rede institucional para amparar o direito à vida dos brasileiros mais pobres assegurando-lhes, sem discriminação, acesso universal à saúde, amparo social em situação de carência, permanente ou eventual, e garantia de renda por perda da capacidade de produzi-la pelo trabalho.”

9. Nas palavras de Oliveira (1995, p. 141), a partir de 1988, o governo federal procurou priorizar “[...] o aumento da arrecadação não submetida à partilha entre estados e municípios”. Isso foi feito com tal intensidade nos anos imediatamente subsequentes à promulgação da Constituição – testemunhas não somente da criação da CSLL, mas também da quadruplicação da alíquota do Finsocial [que virou Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em 1991] e alterações na forma de cobrança das contribuições do Programa de Integração Social (?) – que “os impostos sujeitos à partilha, que em 1970 representavam 54% da arrecadação federal e 48% em 1988, viram sua participação reduzir-se, no total, para 39% em 1990”.

Mas, diante da preocupação cada vez maior dos formuladores da política macroeconômica com o equilíbrio das contas públicas, a mera recomposição da parcela da União no bolo tributário vigente antes da promulgação de 1988 não se mostrou suficiente. Aumentos na carga tributária tiveram de ser propostos – frequentemente em situações emergenciais, como em meio às crises cambiais de 1999 e 2002-2003 (ver seções 3 e 4) –, geralmente sob a forma da criação de novas contribuições sociais e/ou aumento de alíquotas das contribuições sociais preexistentes.

Ocorre que, como vimos, a Constituição de 1988 vinculava a arrecadação das contribuições sociais ao financiamento das despesas da seguridade social. Ou seja, aumentos na arrecadação obtidos por meio de contribuições sociais deviam necessariamente estar associados a aumentos nas despesas da seguridade social. O aumento destas receitas, portanto, só faria sentido se elas pudessem ser usadas também para gastos fora da seguridade social. Por conta desse fato, criou-se em 1994 (alguns meses antes do Plano Real e por meio de uma emenda constitucional), o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), autorizando a União a desvincular, *temporariamente*, 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais. A partir da criação deste fundo – prorrogado repetidas vezes desde então, ainda que com nomes diferentes¹⁰ –, a União estava autorizada a “economizar” 20% de todo o aumento na arrecadação obtido com as contribuições sociais.

Estavam, assim, criadas as bases do atual *dilema fiscal brasileiro*, para utilizar a expressão de Rezende, Oliveira e Araújo (2007). A partir de então, momentos de crise macroeconômica – relativamente frequentes no período 1995-2003 – passaram a ser acompanhados de elevações na carga tributária, constantemente obtidas pelo aumento nas alíquotas das contribuições sociais existentes e/ou da criação de novas contribuições sociais, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996, ou a Cide-Combustíveis,¹¹ em 2002. Com efeito, a não sujeição das contribuições sociais ao princípio da anualidade, a não repartição com estados e municípios e a possibilidade de a União desvincular 20% do aumento da arrecadação destas últimas tornavam a decisão de aumentá-las uma escolha natural em momentos de crise.

Certamente, dizer que a União pode economizar 20% de qualquer aumento das receitas das contribuições sociais é a mesma coisa que dizer que a União deve gastar 80% dessas novas receitas. E não apenas gastar, mas gastar com o financiamento de despesas da seguridade social, dada a vinculação constitucional das contribuições sociais.

10. Criado em março de 1994, o Fundo Social de Emergência passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e Desvinculação das Receitas da União (DRU) no ano 2000. A última renovação da DRU – até 2011 – ocorreu em dezembro de 2007.

11. Contribuição de Intervenção no Domicílio Econômico (Cide).

Daí que as várias tentativas de ajuste fiscal pelo lado do aumento das receitas das contribuições sociais feitas no período após o Plano Real – ou seja, após a implantação do fundo social de emergência e sucessores – contribuíram para aumentar os gastos com a seguridade social e, desta forma, repor – ainda que parcialmente – a necessidade de novos aumentos na arrecadação para manter o mesmo nível de superávit primário como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB). É fácil, então, concluir que o resultado dessas seguidas tentativas de ajuste fiscal foram aumentos consideráveis: *i*) na carga tributária bruta da economia; *ii*) no gasto público corrente – notadamente daquele ligado à seguridade social; e *iii*) no peso das contribuições sociais na carga tributária bruta total (ver seção 3).

Ademais, e ainda de acordo com a sabedoria convencional vigente, esses desenvolvimentos foram prejudiciais à economia brasileira por pelo menos três motivos, a saber: *i*) incrementos na carga tributária bruta desestimulam o investimento agregado e a oferta de trabalho e, portanto, o crescimento da economia; *ii*) incrementos no peso das contribuições sociais – em grande parte incidentes sobre o faturamento das firmas e não sobre o valor agregado destas – na carga tributária diminuem a eficiência sistêmica da economia brasileira (ou, de outro modo, contribuem para aumentar o *Custo Brasil*) e, portanto, prejudicam as exportações e o próprio crescimento da economia; e, finalmente, *iii*) o aumento de receitas “vinculadas” nas receitas totais acaba por “engessar” o orçamento público e, por essa via, diminuir a “qualidade” (isto é, a eficiência) dos gastos públicos.

Em suma, boa parte dos macroeconomistas brasileiros parece acreditar que – a despeito das boas intenções dos constituintes de 1988 – a universalização dos direitos sociais e o arranjo tributário armado pelos constituintes para financiá-lo acabaram por retardar significativamente o crescimento da economia brasileira nos últimos vinte anos. Não surpreende, pois, o fato de serem muitas as vozes a defender – apaixonadamente, por vezes – a necessidade premente de reformas constitucionais nas áreas tributária e previdenciária.

3 MAS O QUE DIZEM OS DADOS? O QUE, DE FATO, OCORREU COM A TRIBUTAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2007?

Começamos por notar que várias medidas alternativas de carga tributária bruta são encontradas na literatura brasileira. Neste trabalho, adotamos a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – que segue a metodologia das contas nacionais estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU, 1993).

De acordo com o IBGE, os tributos brasileiros podem ser divididos em cinco categorias, quais sejam: *i*) impostos sobre produtos; *ii*) outros impostos ligados à produção; *iii*) impostos sobre renda e propriedade; *iv*) contribuições sociais efetivas;

e *v*) impostos sobre o capital (ver tabela 1). A chamada Carga Tributária Bruta Brasileira (CTBB) é simplesmente a soma dos itens “*i*” a “*v*” dividida pelo PIB.¹²

TABELA 1
Componentes da CTBB (2005)
(Em R\$ bilhões)

	Federal	Estadual	Municipal	Total
Impostos sobre produtos	138,99	154,11	13,45	306,54
Outros impostos ligados à produção	14,40	7,32	6,26	27,98
Impostos sobre a renda e a propriedade	167,51	18,97	16,00	202,47
Contribuições previdenciárias ¹	168,32	13,83	3,97	186,11
Impostos sobre o capital	0,05	0,89	2,31	3,25
Total	489,26	195,11	41,98	726,35

Fonte: IBGE (2007, tabela sinótica 20).

Nota: ¹ Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

A evolução de cada um dos referidos componentes da CTBB – e de seus principais subcomponentes – ao longo do período 1995-2007 é discutida nas subseções 3.1 a 3.4 a seguir. A subseção 3.5 consolida as principais informações das subseções anteriores, a fim de facilitar o entendimento do restante deste trabalho. Antecipando nossas conclusões, notamos que os dados sobre a evolução da tributação no Brasil no período 1995-2007 indicam claramente – e em consonância com o diagnóstico “convencional” aqui descrito – que tanto a CTBB total quanto a receita de contribuições sociais (tanto as previdenciárias, quanto as classificadas como impostos sobre produtos e impostos sobre renda e patrimônio pelo IBGE¹³) aumentaram expressivamente em termos relativos e absolutos no período em questão. Por outro lado, este aumento não se deu monotonicamente, tendo ocorrido principalmente em resposta às crises cambiais que assolaram a economia no período 1999-2003. Ademais, também a arrecadação dos impostos sobre a renda – mais notadamente sobre a renda da pessoa jurídica – aumentou consideravelmente no período em questão.

3.1 A evolução dos impostos sobre produtos no período 1995-2007

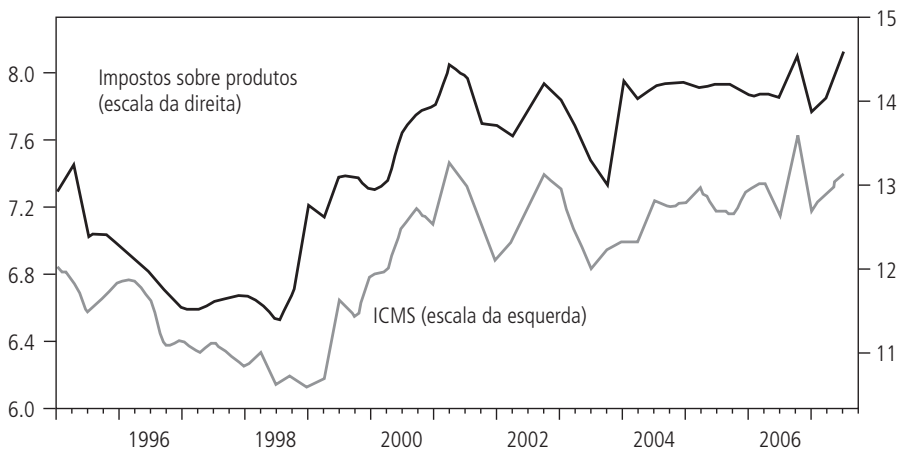
Os impostos sobre produtos respondem por pouco mais de 40% da CTBB. De acordo com o IBGE, a arrecadação desses impostos caiu como percentagem do PIB no primeiro governo FHC (de 13,3%, no primeiro trimestre de

12. Como o PIB de 2005 calculado pelo IBGE foi de R\$ 2.147,24 bilhões, a carga tributária bruta medida como percentagem do PIB nesse ano foi de 33,8% (publicado na tabela sinótica 19 do Sistema de Contas Nacionais (SCN), 2000-2005).

13. Exemplos de contribuições sociais caracterizadas como impostos sobre produtos pelo IBGE são a Cofins e a Cide-Combustíveis. Exemplos de contribuições sociais caracterizadas como *impostos sobre renda e propriedade* pelo IBGE são a CPMF e a CSSL.

1995, para 11,3%, no quarto trimestre de 1998), aumentou consideravelmente no segundo governo FHC (chegando a 14,4% do PIB, no segundo trimestre de 2001) e, à exceção de uma queda durante o ano de 2003, manteve-se em torno de 14% do PIB nos anos mais recentes (ver gráfico 1). Ao longo do período 1995-2007, a arrecadação anual com impostos sobre produtos cresceu aproximadamente 1,5% do PIB.

GRÁFICO 1
ICMS e impostos sobre produtos totais
 (Dados trimestrais, dessazonalizados e em % do PIB)



Fonte: IBGE e Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Ainda que a lista completa dos tributos classificados pelo IBGE como *impostos sobre produtos* seja ampla, sete tributos respondem por aproximadamente 98% da arrecadação total com estes impostos, quais sejam: o ICMS (cerca de 50% da arrecadação em 2005, como se vê no gráfico 1), a Cofins (28%), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (8%), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (4,5%), o imposto sobre importações (3%), a Cide-Combustíveis (2,5%) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (2%). Analisando-se estes impostos isoladamente, percebe-se que a Cofins sozinha responde pela quase totalidade do aumento na arrecadação total dos impostos sobre produtos no período 1995-2007 (ver gráfico 2). Com efeito, após uma trajetória de queda entre 1995 e 1998, a arrecadação deste último tributo experimentou um aumento de mais de 1,5% do PIB em 1999, devido à elevação de sua alíquota, que passou de 2% para 3% sobre o faturamento mensal das empresas. Novo aumento substancial, superior a 1% do PIB, foi observado entre os anos de 2003 e 2004, devido à substituição da sistemática de taxação sobre o faturamento das empresas pela tributação com base no valor adicionado.

GRÁFICO 2
Arrecadação da Cofins
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

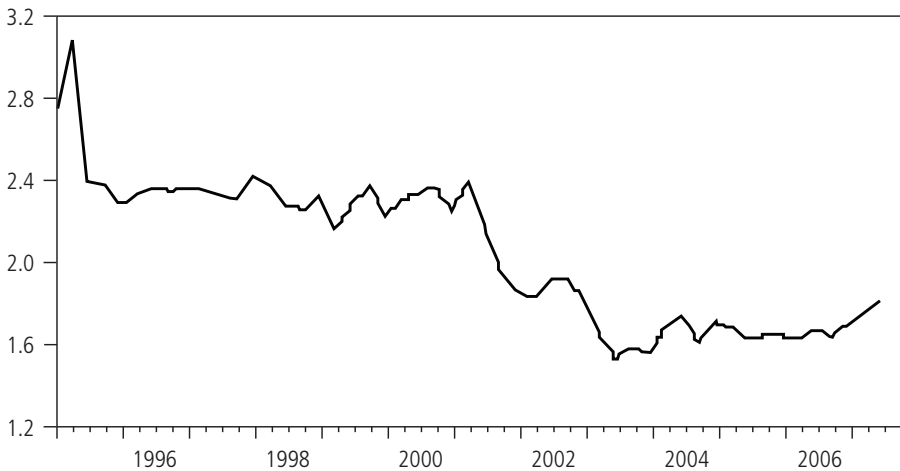
Mas a história da evolução da arrecadação dos impostos sobre produtos no período 1995-2007 é mais complexa do que o mero aumento da Cofins. Com efeito, cumpre notar ainda: *i*) as contínuas reduções nas arrecadações do IPI e do imposto sobre importações quando medidas como percentagem do PIB (ver gráfico 3);¹⁴ *ii*) o crescimento da arrecadação do IOF nos dois primeiros trimestres de 1999 – para compensar a perda da arrecadação com a não aprovação da prorrogação da CPMF pelo Congresso – e posterior estagnação na casa dos 0,3% do PIB (ver gráfico 4); *iii*) a relativa estabilidade da arrecadação do ICMS a partir de 2001 (ver gráfico 1);¹⁵ *iv*) a pouca importância macroeconômica da arrecadação com o ISS – ainda que a arrecadação deste último tributo tenha crescido significativamente em termos relativos, de aproximadamente 0,49% do PIB, em 1995, para aproximadamente 0,65% do PIB, em 2005, de acordo com IBGE (2004b; 2007a); e, finalmente, *v*) a criação da Cide-Combustíveis, em 2002, cuja arrecadação tem caído continuamente desde então (de 0,5% do PIB em 2003 para menos de 0,3% do PIB nos primeiros trimestres de 2007). A partir de 2001, entretanto, o efeito líquido desses vários fenômenos

14. A queda da arrecadação do IPI parece ter sido motivada pela redução das alíquotas para vários produtos (caso, por exemplo, dos automóveis e dos produtos químicos e metalúrgicos) a partir de 2003, e, nos casos específicos do IPI-Bebidas e do IPI-Fumo, pelo aumento do contrabando e da sonegação nos últimos anos (IPEA, 2006).

15. Após experimentar uma queda de 7% para 6% do PIB até a primeira metade de 1999, o ICMS recuperou sua participação no restante do período devido, entre outros fatores, à renegociação da dívida dos estados com a União, que ensejou a modernização da estrutura tributária de grande parte destes últimos.

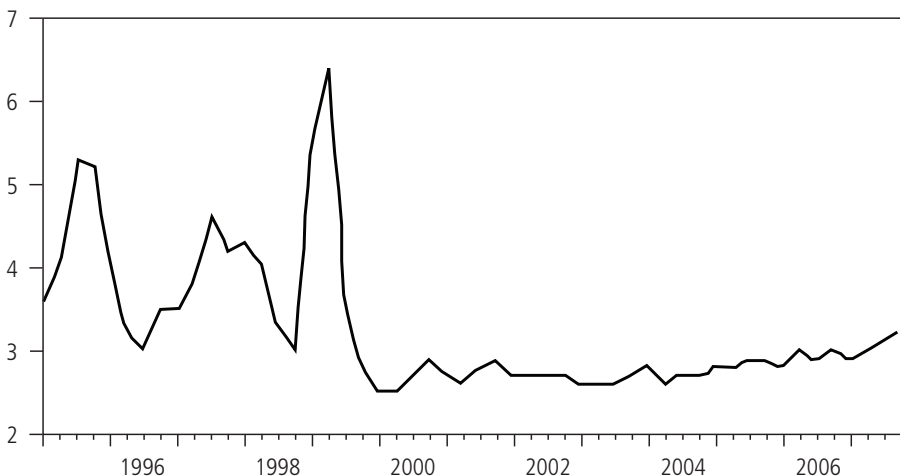
(e do aumento da Cofins em 2003-2004) acabou ficando próximo de zero, e daí a relativa estabilidade da arrecadação dos impostos sobre produtos quando medida como porcentagem do PIB verificada desde então (ver gráfico 1).

GRÁFICO 3
Arrecadação conjunta do IPI e do imposto sobre importações
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

GRÁFICO 4
Arrecadação do IOF
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

3.2 A evolução dos impostos sobre a renda e a propriedade e sobre o capital no período 1995-2007

Analisando-se a arrecadação agregada dos impostos sobre a renda e a propriedade e dos (pouco relevantes) impostos sobre o capital (doravante denominados IRPCs) no período 1995-2007, percebe-se que esta aumentou consideravelmente, quase dobrando de tamanho quando medida em porcentagem do PIB (isto é, saindo de cerca 6% do PIB em 1995 para pouco acima de 10% do PIB em 2007 – ver gráfico 5).

A fim de entender os motivos desse aumento, notamos inicialmente que os cinco mais importantes impostos sobre renda e propriedade listados no SCN 2005 – quais sejam, o imposto de renda (IR), o sobre veículos automotores (IPVA) e o sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), além das contribuições sobre movimentações financeiras (CPMF) e sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas (CSLL) – responderam por aproximadamente 98% da arrecadação total dos IRPCs no período 2000-2005. Em segundo lugar, notamos que somente a arrecadação do IR, que responde por pouco mais de 60% da arrecadação total dos IRPCs, aumentou cerca de 2% do PIB entre 1995 e 2007 (ver gráfico 5). E, se somarmos a este aumento o impacto da criação da CPMF, cuja arrecadação estabilizou-se em aproximadamente 1,35% do PIB após a mudança de alíquota em 1999, e uma elevação de cerca de 0,5% do PIB na arrecadação da CSLL, conseguimos explicar praticamente todo o aumento da arrecadação dos IRPCs verificado no período 1995-2007 (em porcentagem do PIB, ver gráfico 6). Com efeito, as contribuições para este aumento, tanto do IPTU quanto do IPVA, foram pequenas.

GRÁFICO 5

**Arrecadação dos impostos sobre a renda, a propriedade e o capital
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)**

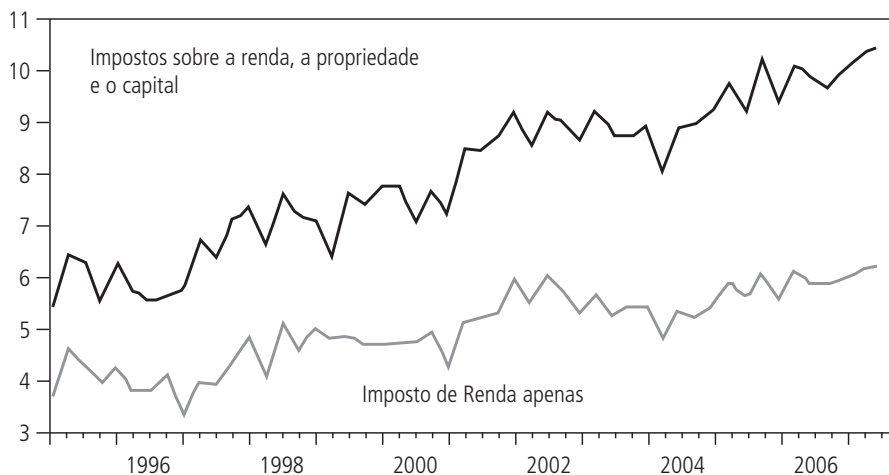
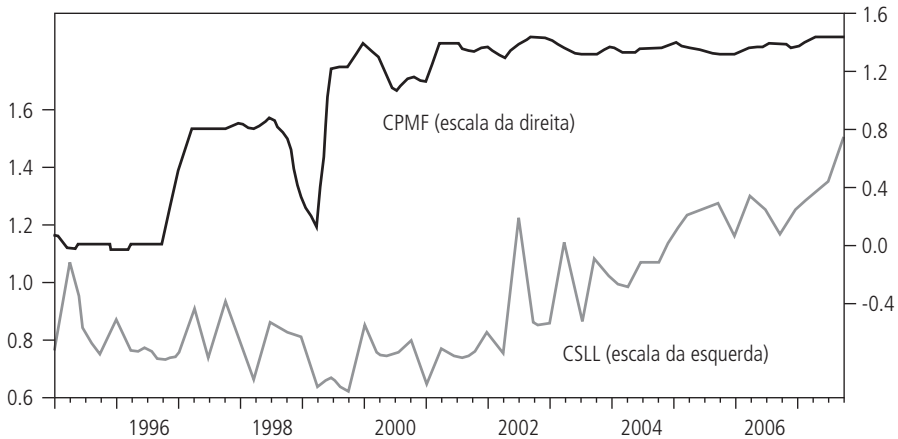


GRÁFICO 6
Arrecadação da CPMF e da CSLL
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



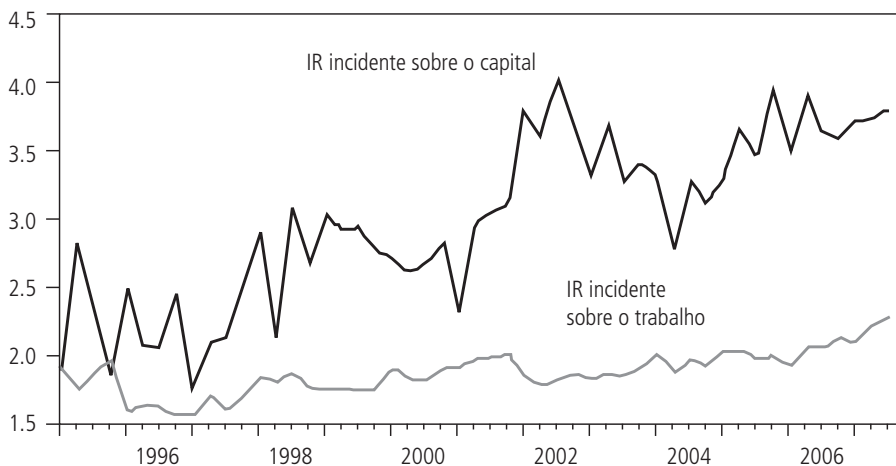
Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

Antes de seguirmos adiante, porém, cumpre notar que a arrecadação agregada do IR esconde uma dicotomia interessante. Com efeito, construindo-se aproximações do IR formalmente incidente sobre o fator trabalho e do IR formalmente incidente sobre o fator capital,¹⁶ percebe-se que a arrecadação dos impostos sobre o capital aumentou bem mais do que a arrecadação dos impostos sobre o trabalho (ver gráfico 7). Com efeito, cerca de 85% do aumento na arrecadação total do IR, no período 1995-2007, deveu-se à arrecadação do IR formalmente incidente sobre o capital (que subiu aproximadamente 1,7% do PIB), enquanto apenas 15% do aumento total no IR (ou 0,3% do PIB e mesmo assim apenas após 2003) se deveu à arrecadação do IR formalmente incidente sobre o fator trabalho. Naturalmente, a incidência econômica de qualquer tributo depende da capacidade ou não das firmas de repassarem esse tributo aos consumidores, mas, ainda assim, nos parece que a relativa estabilidade do IR de pessoa física no período em questão é digna de nota, assim como o aumento de quase 2,5% do PIB nos impostos formalmente incidentes sobre os lucros (somando-se IR capital e CSLL) no mesmo período.¹⁷

16. A aproximação do IR formalmente incidente sobre o fator trabalho foi construída somando-se a arrecadação do IR pessoa física com a do IR retido na fonte incidente sobre o trabalho, enquanto a aproximação do IR formalmente incidente sobre o fator capital foi construída somando-se a arrecadação do IR pessoa jurídica com a do IR retido na fonte incidente sobre o capital e sobre remessas de lucros para o exterior.

17. Como seria de se esperar, a CSLL e o IR sobre capital apresentaram trajetórias semelhantes ao longo do período em análise. Após cair em relação ao PIB até o ano de 1999, a arrecadação desses tributos vem crescendo nos últimos anos. O aumento foi mais expressivo no caso do IR sobre capital. Com efeito, apenas a arrecadação do IRPJ aumentou de 1,1% para 2,2% do PIB, entre 1999 e 2006, enquanto a CSLL cresceu de 0,6% para 1,1%. Tal crescimento pode ser atribuído à arrecadação de débitos em atraso nos anos de 2000 e 2002 e a mudanças na legislação que resultaram na cobrança do imposto sobre fundos de pensão e entidades de previdência privada (ver Medida Provisória nº 2.222/2001, posteriormente revogada pela Lei nº 11.053/2004) e, principalmente, à alta dos lucros das empresas de vários setores nos anos mais recentes (IPEA, 2006).

GRÁFICO 7
Decomposição da arrecadação do IR
 (Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

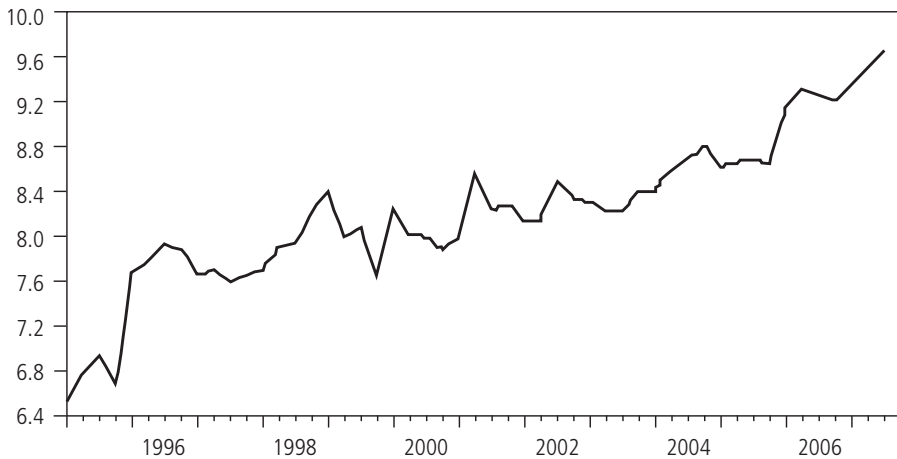
3.3 A evolução das contribuições previdenciárias no período 1995-2007

Tomadas em conjunto, as chamadas contribuições previdenciárias (doravante apenas CPs) respondem por cerca de um quarto da CTBB. E, como se percebe no gráfico 8, os dados do IBGE dão conta que estas aumentaram cerca de 2,5% do PIB no período 1995-2007.¹⁸ Tal como ocorre com os demais componentes da CTBB, a lista de tributos formalmente classificados pelo IBGE como CPs é bastante extensa. *Grosso modo*, porém, podem ser divididas em: *i*) contribuições de patrões e empregados para o INSS; *ii*) contribuições para o PIS/PASEP; *iii*) contribuições para o FGTS; e *iv*) contribuições para a aposentadoria dos funcionários públicos – pagas pelos próprios e pelo governo. Percebe-se, assim, que as CPs apresentam dois componentes pouco usuais do ponto de vista conceitual: as contribuições de patrões e empregados ao FGTS (um fundo de propriedade dos trabalhadores¹⁹) e as contribuições previdenciárias do governo enquanto empregador (isto é, um tributo pago pelo governo a ele mesmo).

18. Assumindo que o valor reportado pelo IBGE (2004a) para as contribuições previdenciárias no ano de 1995 esteja correto; na realidade, e possivelmente por problemas de informação do Sistema Integrado de Administração Financeira da União (Siafi), o IBGE parece ter subestimado as contribuições ao INSS em 1995 em pelo menos 1% do PIB, provocando um “degrau” nestas últimas entre 1995 e 1996. Evidências dessa subestimativa também são obtidas ao compararmos os dados do Siafi com os do Ministério da Previdência.

19. Dado que o FGTS é de propriedade dos trabalhadores, as contribuições para este fundo não são formalmente receitas do governo e, portanto, não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. O único motivo pelo qual essas contribuições são contabilizadas como carga tributária pelo IBGE (e pela metodologia das Nações Unidas) é o fato de o governo obrigar o setor privado a pagá-las.

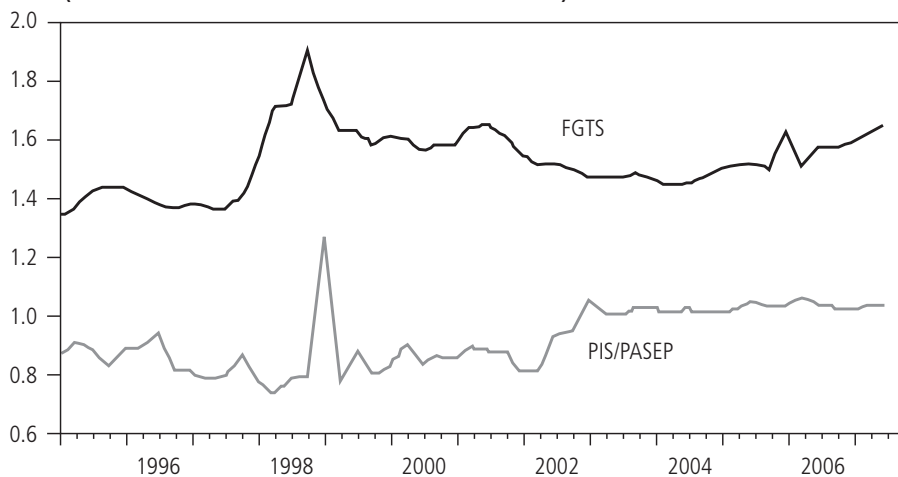
GRÁFICO 8
Arrecadação com as contribuições previdenciárias
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Santos e Costa (2007).

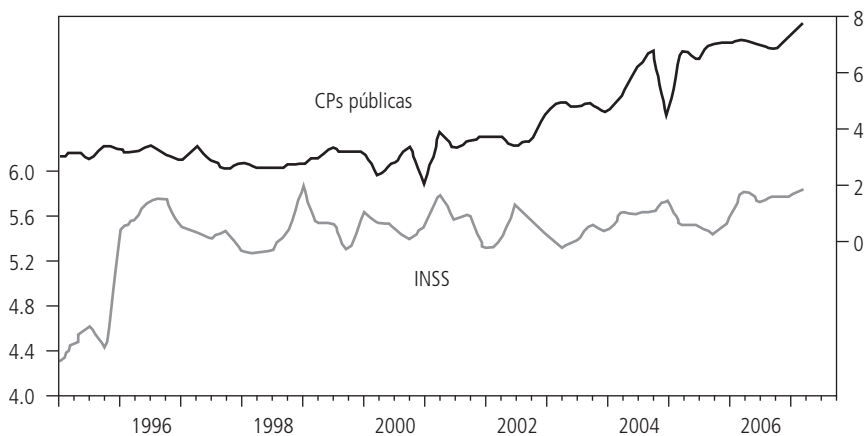
Para nossos propósitos imediatos, cumpre notar apenas que os vários componentes das CPs contribuíram de modo bastante diferente para o crescimento da arrecadação destas, verificado nos últimos doze anos. Enquanto a maior parte dos aumentos nas arrecadações do FGTS e do PIS/PASEP (pouco mais de 0,5% do PIB, quando tomados em conjunto) e das contribuições do setor privado para o INSS (pouco mais de 1,2% do PIB, de acordo com os dados do IBGE) se deu nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (ver gráficos 9 e 10), a maior parte do aumento recente das CPs (como % do PIB) tem se verificado por conta de aumentos nas contribuições pagas pelos funcionários públicos e pelo governo na posição de empregador (ver gráfico 10).

GRÁFICO 9
Arrecadação das contribuições para o FGTS e para o PIS/PASEP
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil e IBGE.

GRÁFICO 10
Contribuições privadas para o INSS e CPs da União e dos funcionários públicos federais



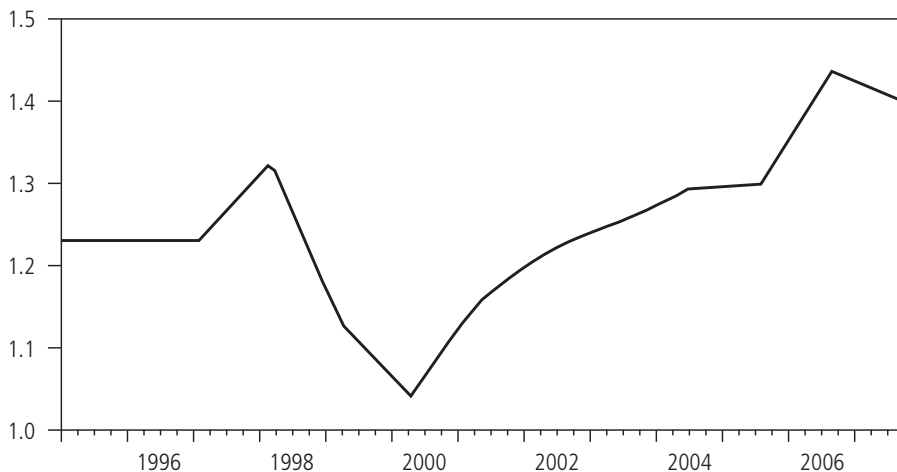
Fonte: Coordenação de Finanças Públicas do Ipea, com base em Santos e Costa (2007).

3.4 A evolução dos outros impostos sobre produção no período 1995-2007

O último e quantitativamente menos importante componente da CTBB, tal como medida no SCN 2005, é o item *outros impostos ligados à produção* (doravante apenas OILPs). Uma vez que o peso de impostos estaduais e municipais (para os quais não há dados de alta frequência) no total dos OILPs é bastante superior ao observado nos demais impostos, as estimativas de Santos e Costa (2007) para a arrecadação desses últimos nos anos de 2006 e 2007 são bastante menos precisas do que as reportadas para os demais componentes da CTBB. Ainda assim, estas deixam perfeitamente claro que a dinâmica dos OILPs tem muito pouca influência sobre a dinâmica da CTBB total.²⁰

GRÁFICO 11

**Arrecadação com os outros impostos ligados à produção
(Dados anuais em % do PIB)**



Fonte: IBGE e Santos e Costa (2007).

3.5 O “resumo da ópera”: quais impostos explicam o aumento da CTBB após o Plano Real? E como mudou a composição da CTBB no período em questão?

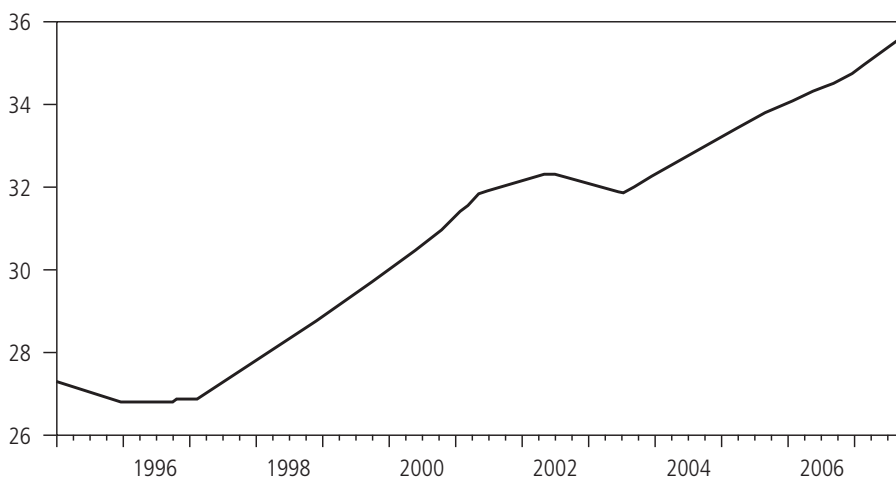
Não há dúvida de que a carga tributária bruta brasileira aumentou consideravelmente nos últimos doze anos (ver gráfico 12). Seguindo Santos e Costa (2007), preferimos considerar que o crescimento da carga tributária bruta no período 1995-2007 foi de 8,3% do PIB (isto é, subiu de 27,35% do PIB, em 1995, para 35,67% do PIB, em 2007).²¹

20. Ainda que a categoria inclua alguns tributos particularmente controversos, como as contribuições para o salário-educação e para o Sistema S.

21. De acordo com Santos e Costa (2007), o valor da carga tributária bruta divulgado pelo IBGE em 1995 subestimou-a em cerca de 1,2% do PIB (ver nota de rodapé 17).

E notamos que os componentes *impostos sobre produtos, impostos sobre renda, patrimônio e capital e contribuições previdenciárias* determinam a trajetória crescente da CTBB em diferentes momentos. A tabela 2 apresenta as variações observadas na CTBB total e em seus componentes nos subperíodos 1995-1998, 1998-2002, 2002-2005 e 2005-2007, caracterizados por distintos mandatos presidenciais e, principalmente, por diferentes conjunturas e medidas de política econômica.

GRÁFICO 12
Carga tributária bruta
(Anual em % do PIB)



Fonte: IBGE e Santos e Costa (2007).

A periodização da tabela 2 se baseia em três ideias básicas, quais sejam: *i)* que a crise cambial de 1999 foi um divisor de águas na condução da política fiscal brasileira; *ii)* que a resposta do governo Lula à crise cambial de 2002 foi essencialmente a mesma do governo FHC à crise cambial de 1999; e *iii)* que o crescimento na carga tributária verificado no período 2005-2007 é de natureza inteiramente diferente do verificado nos períodos anteriores.

TABELA 2
Variações observadas na CTBB total e em seus componentes
(Em % do PIB)

Subperíodo	CTBB total	Impostos sobre produtos	OILPs	Impostos sobre renda, patrimônio e capital	Contribuições previdenciárias
1995-1998	0,7	-1,1	0,1	1,4	0,3
1998-2002	4,3	2,3	-0,1	1,8	0,3
2002-2005	1,5	0,4	0,1	0,6	0,4
2005-2007	1,9	0,2	0,06	0,8	0,8

Fonte: Santos e Costa (2007).

Como veremos em maior detalhe na seção 4, o começo de 1999 e o fim de 2002 foram marcados por graves crises cambiais e significativas elevações na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). A resposta da política econômica em ambos os casos foi a mesma, combinando fortes apertos monetários – que, por sua vez, contribuíram para deteriorar ainda mais o quadro fiscal, aumentando consideravelmente o serviço da dívida pública – e majoração de alíquotas de impostos existentes e/ou criação de novos impostos, a fim de tentar convencer “os mercados” do caráter conjuntural da crise e de que o governo estaria “fazendo a parte que lhe cabe” para garantir a volta à normalidade. Não surpreende, pois, que os períodos 1999-2002 e 2003-2005 tenham sido marcados por fortes elevações na CTBB.²² O que talvez seja um pouco mais surpreendente – e, de fato, foi motivo de alguma perplexidade entre as autoridades econômicas – é o acelerado crescimento da CTBB verificado entre 2005-2007, um período no qual nenhum novo imposto foi criado e nenhuma alíquota relevante foi majorada – e, ao contrário, diversas isenções fiscais foram dadas.

Em estudo realizado pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea, Santos, Gobetti e Ribeiro (2008) apresentam estimativas econométricas que sugerem fortemente a ocorrência de uma mudança estrutural no comportamento da arrecadação tributária em 2005 – notadamente uma elevação significativa na sua sensibilidade relativa a elevações no produto. A análise desagregada dos componentes da tabela 2 sugere uma intuição natural para este último resultado. Em particular, o forte incremento das contribuições previdenciárias – incluindo as contribuições dos servidores públicos –, do Imposto de Renda – notadamente o incidente sobre os rendimentos do capital – e da CSLL, verificado no período 2005-2007, parece indicar que a elevação da carga tributária tem se dado em resposta aos significativos crescimento econômico e aumento da formalização do mercado de trabalho – e também, em alguma medida, aos incrementos nos salários reais do funcionalismo público –, verificados no período em questão.

4 ELEMENTOS PARA UMA VISÃO ALTERNATIVA SOBRE A EVOLUÇÃO DO TAMANHO E DA COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA BRASILEIRA NO PERÍODO 1988-2007

Na área social houve avanços, principalmente em educação. Mas ficamos enredados num círculo vicioso: assistencialismo através das transferências de renda, sob o argumento de que não se pode esperar pelo crescimento – argumento válido até certo ponto, mas que em excesso prejudica o crescimento. Sem dúvida é inegável ter havido bastante melhoria em vários aspectos da área social.

É isso que o banco mundial chama de “economia de transferências”, não?

22. O ano de 2003, marcado pelos efeitos do forte ajuste recessivo adotado no início da gestão Lula, é a exceção que confirma a regra.

No início da década de 1990, o Banco Mundial passou a dizer que o Brasil não é mais uma economia de mercado, e sim uma “economia de transferências”. Transferências de renda para pessoas que são responsáveis pelo grosso dos gastos da União. Talvez nos estados e municípios a situação seja pior. E isso é um fenômeno principalmente dos anos 1990. A participação desses gastos antes da Constituição de 1988 era incomparavelmente menor. Hoje, como a despesa da União passou a ter uma enorme rigidez, quando há contingenciamentos adicionais, fazem-se cortes até em gastos necessários ao funcionamento da máquina administrativa, simplesmente porque não há alternativa. Mas o investimento [público] minguiu [...].

João Paulo dos Reis Velloso

No país campeão mundial das desigualdades sociais, uma reforma fiscal estrutural, verdadeira, além de preservar as conquistas já alcançadas no equilíbrio federativo através da Constituição de 1988, tem necessariamente que ser um instrumento de recuperação da capacidade estratégica do Estado para viabilizar o resgate da enorme e inaceitável dívida social existente, simultaneamente à reinserção da economia num novo ciclo de expansão sustentada.

Maria da Conceição Tavares

Já se disse que a retórica é simultaneamente fala e silêncio. Parece-nos que algo parecido pode ser dito sobre o diagnóstico das finanças públicas brasileiras apresentado na seção 2. Com efeito, os dados descritos deixam perfeitamente claro que muito do que é repetido pelos especialistas é verídico – como, aliás, seria de se esperar. Entende-se que a visão convencional não peca tanto por ser factualmente incorreta, mas por negligenciar – ou, pelo menos, não enfatizar – aspectos particularmente importantes da “questão fiscal” brasileira. Ou, de outro modo, peca menos pelo que diz do que pelo que deixa de dizer.

Mais concretamente, são pelo menos quatro as questões que nos parecem cruciais para um correto entendimento da evolução das contas públicas brasileiras nos últimos doze anos e que não são enfatizadas pela visão convencional, a saber: *i*) o papel da má administração da dívida pública – e, mais geralmente, da própria macroeconomia – no processo de elevação da carga tributária brasileira desde 1999; *ii*) o papel positivo das transferências públicas assistenciais e de previdência social na melhoria da distribuição pessoal e regional da renda no Brasil e na qualidade de vida dos brasileiros mais pobres; *iii*) os impactos negativos da péssima distribuição de renda e de oportunidades no Brasil – e da “polarização social” dela resultante – sobre o potencial de crescimento do país; e, finalmente, *iv*) o impacto da distribuição da renda no Brasil sobre as escolhas eleitorais da população brasileira – ou, de outro modo, sobre a composição e o tamanho da cesta de bens públicos demandada por esta última – em um contexto de notável aprofundamento das instituições democráticas.

Ao longo desta seção discutiremos tais elementos em maior detalhe, na esperança de que a descrição de um “quadro geral” mais complexo do que o pintado na segunda seção deste trabalho contribua de alguma forma para o aprofundamento do debate democrático sobre as finanças públicas brasileiras.

4.1 O papel da macroeconomia e da gestão da dívida pública nos aumentos da carga tributária

Para uma análise da evolução do sistema tributário brasileiro no período pós-1988, é imprescindível identificar a existência de laços entre a política econômica e as alterações impostas aos instrumentos de financiamento dos gastos públicos, estabelecidos pela Carta Magna. Inicialmente, é preciso destacar que a política econômica doméstica, durante os anos 1990, foi influenciada por um ambiente internacional substancialmente diferente de períodos anteriores, que afetou em muito a economia brasileira. Havia excesso de liquidez no mercado internacional e fluxos abundantes de capital financeiro dirigiram-se para países menos desenvolvidos em processo de estabilização e liberalização. Houve mudança na forma de inserção do país na economia mundial, que implicou abertura comercial, liberalização financeira e privatização. Os impactos internos foram profundos. O modelo de controle da inflação, com base no uso da âncora cambial e as políticas monetária e fiscal que daí se seguiram, implicou adoção de juros elevados, crescimento dos gastos financeiros e aumento de carga tributária.

É sobre esse pano de fundo que deve ser avaliada a capacidade de financiamento herdada da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Muito pouco se atribui à influência que a abertura da economia e a política econômica exerceram sobre a qualidade e a eficiência do sistema tributário. Normalmente, a relação de causalidade que se estabelece é inversa. Levados em consideração os bons princípios teóricos de tributação, o objetivo clássico de todo sistema tributário deve ser o de amenizar as desigualdades sociais e contornar os impactos negativos sobre a demanda agregada decorrentes de flutuações cíclicas. Esses objetivos, entretanto, cederam lugar à solução do problema considerado crucial na economia nacional: a estabilidade de preços, a qual dependeria, segundo os formuladores da política econômica, do equilíbrio da situação fiscal do Estado.

Esse equilíbrio fiscal, entretanto, transformar-se-ia, inicialmente, em objetivo de difícil alcance. Várias das estratégias do Plano Real conduziram a economia do país a uma grande vulnerabilidade externa, em decorrência da intensificação do processo de liberalização comercial e financeira. A balança comercial passou a apresentar déficits crescentes a partir de 1995 e elevaram-se as remessas de lucros e dividendos. Tornou-se crescente a dependência da economia brasileira do sistema financeiro internacional para fechar as contas do balanço de pagamentos, por meio de superávits na balança de capitais.

O uso da âncora cambial em uma economia aberta exigia juros em patamares elevados para contornar as ameaças de crises decorrentes de possíveis ataques especulativos, com impactos desequilibradores sobre as contas fiscais. O desfecho é já bastante conhecido: houve, em 1999, a reversão do ciclo de liquidez internacional, a perda de reservas e a substituição forçada do regime de câmbio administrado pelo regime de livre flutuação cambial.

Os movimentos das variáveis monetária e cambial impactaram fortemente os indicadores fiscais. A dívida pública líquida, impulsionada por juros elevados, mostrou uma trajetória crescente logo após o lançamento do Plano Real, no período entre 1994 e 1998. Em seguida, entre 1999 e 2002, este indicador fiscal foi fortemente atingido pela implantação do regime de câmbio flexível, em função da significativa participação de papéis indexados ao dólar na dívida interna bruta e um alto peso relativo da dívida líquida externa. Havia, portanto, estreita articulação entre a abertura da economia nacional, a forte exposição à fuga de capitais e o aumento do valor da relação dívida – PIB.

Ressalte-se, aqui, portanto, que esse desenho fiscal nada tinha a ver com a suposta situação deficitária da Previdência ou com o tamanho desproporcional do Estado. Em 2003, a dívida líquida do setor público chegou ao patamar de 58,7% do PIB, ou seja, cresceu 29 pontos percentuais, desde o início do plano de estabilização até aquele ano, e guardava estreita correlação com a elevação dos juros e com a desvalorização do câmbio nos momentos de aversão ao risco e queda da liquidez internacional, como ocorrera em 1999 e 2002.

As consequências sobre o orçamento público foram imediatas: elevação dos gastos financeiros, aumento de carga tributária e impactos contracionistas em gastos essenciais à manutenção dos serviços públicos. Não resta dúvida de que os fortes impactos fiscais negativos das crises cambiais de 1999 e 2002 sobre a dívida foram determinantes cruciais do processo de elevação na carga tributária bruta ocorrido no período 1995-2007.

Após 2003, essa dinâmica sofreu alterações importantes. Houve uma considerável redução da fragilidade externa da economia brasileira. O dinamismo da economia internacional, em um período de desvalorização cambial, provocou elevação das exportações e forte acúmulo de reservas internacionais. Criou-se, com isso, um ambiente econômico favorável para uma mudança de composição da dívida pública. A dívida externa e a dívida interna indexada ao dólar tiveram suas participações consideravelmente reduzidas, o que diminuiu a fragilidade das contas públicas às flutuações cambiais, embora isso tenha implicado em custos na troca dessa dívida por títulos em reais de maior remuneração. Além disso, o acúmulo de reservas internacionais, fruto dos bons tempos do mercado internacional, contribui

para a elevação do gasto financeiro, porque a taxa de juros média recebida pelo governo na aplicação das reservas cambiais era muito menor do que a taxa de juros média paga pelo governo aos credores da dívida pública, de modo que o aumento das reservas contribuiu decisivamente para a elevação do pagamento de juros líquidos pelo governo.

Quanto à dívida interna, o regime de metas inflacionárias, que havia sido adotado em 1999 e que era administrado com base em juros muito elevados, contribuía para deteriorar esse indicador, porque os títulos públicos vinculados à Selic²³ compunham – e ainda compõem – a maioria esmagadora da dívida mobiliária. A dívida interna líquida passou de 42% do PIB, em 2002, para 51,8%, em 2007. Entretanto, a DLSP mostrou uma tendência de queda em função do aprofundamento do superávit primário e da redução da dívida externa líquida.

Apesar da mudança na magnitude e composição da DLSP no período pós-2003, não está eliminada, contudo, a possibilidade de recomposição do perfil anterior da dívida pública – ou seja, o aumento de sua dolarização – na ocorrência de nova vulnerabilidade externa, dada a ausência de controles de capitais na economia brasileira. A fragilidade da gestão da dívida às variáveis externas à política fiscal, embora muito mais reduzida nos dias de hoje, persistirá, em cenários de instabilidade externa.

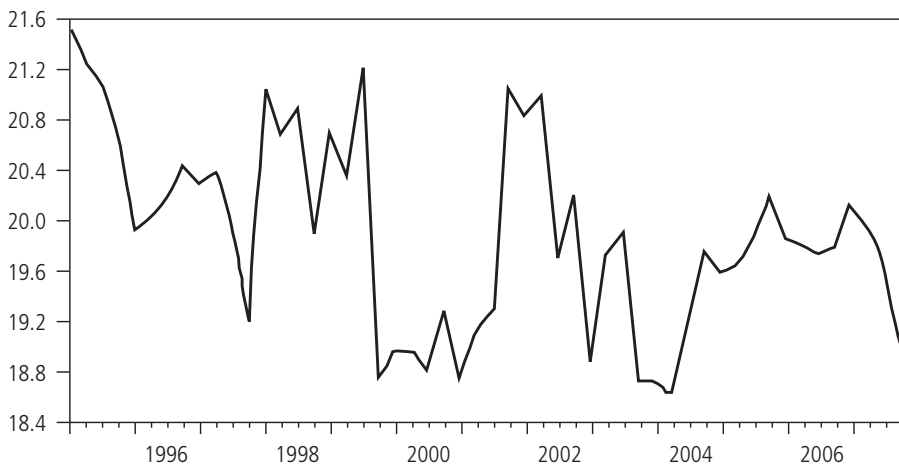
4.2 Quais gastos públicos (e transferências de assistência e previdência) estão subindo?

Os dados disponíveis sobre a evolução do gasto público no período 1995-2007 indicam claramente – e em forte contraste com as percepções veiculadas pelos formadores de opinião – que os gastos com o custeio da máquina pública brasileira (ou seja, os gastos com funcionários públicos na ativa, com compras de bens e serviços pelas administrações públicas e com a depreciação do capital dessas últimas) não somente *não aumentaram* como, em alguns casos, até *diminuíram* – relativamente ao PIB – nos últimos doze anos. Por outro lado, e novamente ao contrário do que frequentemente se lê em textos especializados, os investimentos públicos brasileiros diminuíram pouco quando medidos em porcentagem do PIB – ainda que sua diminuição *relativa* tenha sido mais significativa – no período depois de 1995. O que, de fato, tem aumentado muito (em porcentagem do PIB) são as *transferências de recursos* do governo ao setor privado da economia, notadamente as transferências previdenciárias do regime geral. Este fato é importante porque tal *crescimento* tem contribuído decisivamente para a redução dos níveis de desigualdade da renda pessoal no Brasil (SOARES, 2006).

23. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

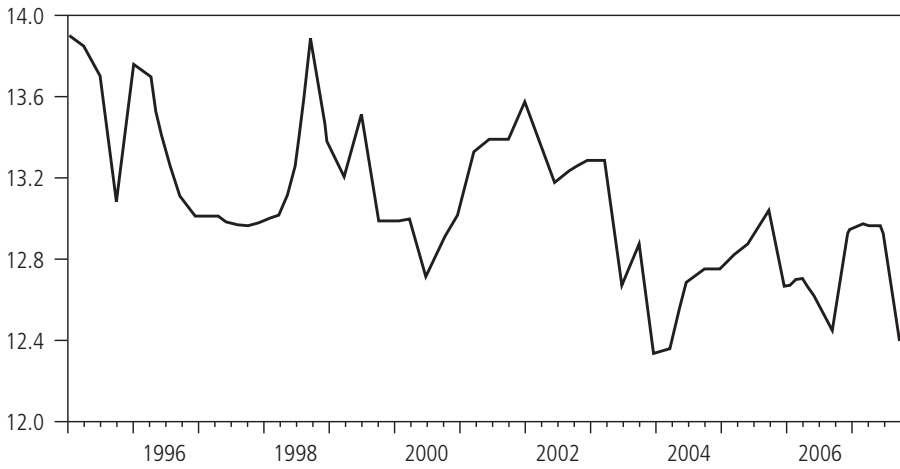
As contas nacionais divulgam dados sobre o consumo final e o valor agregado das administrações públicas (trimestral e anualmente), e dados sobre os pagamentos de juros, transferências de assistência e previdência social e sobre a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) dessas administrações (anualmente). Esses dados contêm informações importantes sobre o tamanho e a composição dos gastos públicos brasileiros. Começando pelo consumo final das administrações públicas, notamos que este é uma aproximação dos gastos das administrações com o pagamento dos funcionários públicos e com o custeio da máquina pública – incluindo a depreciação do capital das administrações públicas. E, como se observa no gráfico 13, os gastos não aumentaram – chegando a cair um pouco – nos últimos doze anos quando medidos em porcentagem do PIB. Note-se, ainda, que o consumo final das administrações públicas pode ser, *grosso modo*, dividido em consumo intermediário e valor agregado das administrações públicas. O primeiro desses conceitos é uma aproximação do valor das compras de bens e serviços finais correntes das administrações públicas (*e.g.* compras de giz para escolas públicas, remédios para hospitais públicos, contas de energia elétrica e telefone das instalações públicas de todos os tipos etc.), enquanto o segundo é uma aproximação da soma dos salários pagos aos funcionários públicos e da depreciação do capital das administrações públicas. E, novamente, os dados deixam claro que esses ou não aumentaram (caso do consumo intermediário das administrações públicas – ver gráfico 14) ou diminuíram no período em questão (caso do valor agregado das administrações públicas – ver gráfico 15).

GRÁFICO 13
Consumo final das administrações públicas
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



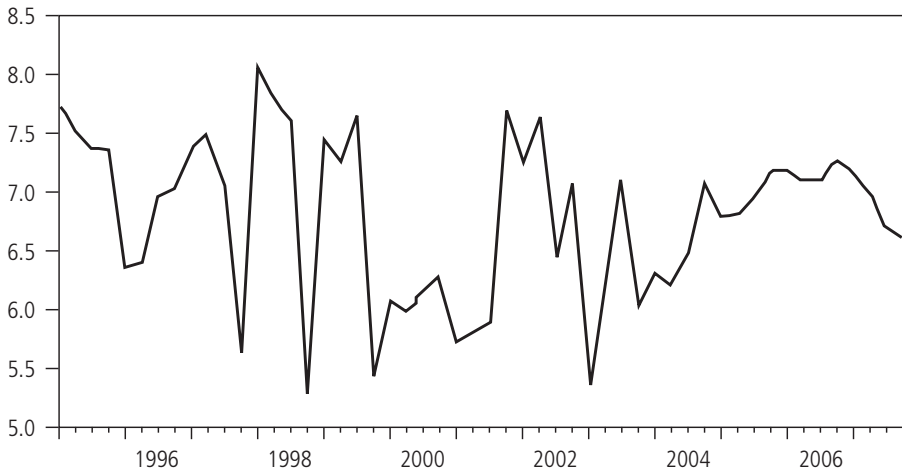
Fonte: IBGE.

GRÁFICO 14
Valor adicionado das administrações públicas
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: IBGE.

GRÁFICO 15
Consumo intermediário das administrações públicas
(Dados trimestrais dessazonalizados em % do PIB)



Fonte: Dados das Contas Nacionais Trimestrais do IBGE.
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
Formação de capital fixo das administrações públicas e PIB
(Em R\$ bilhões correntes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FBCF pública	16,38	17,97	17,21	25,63	16,86	21,29	25,94	30,47	25,60	ND	37,49
PIB	705,6	844,0	939,1	979,3	065,0	1179,5	1302,1	1477,8	699,9	1941,4	147,2
%	2,32	2,13	1,83	2,62	1,58	1,81	1,99	2,06	1,51	ND	1,75

Fonte: IBGE (2004a), para os valores da FBCF pública no período 1995-1999; e IBGE (2007a), para os demais valores.

Dados sobre a formação bruta de capital fixo (ou seja, o investimento) das administrações públicas estão disponíveis apenas nas contas nacionais anuais, que são publicadas com cerca de dois anos de atraso pelo IBGE – de modo que em julho de 2008, quando este trabalho ficou pronto, a última informação disponível era para o ano 2005. De todo modo, a tabela 3 deixa claro que a redução observada na formação bruta de capital fixo das administrações públicas – que já era pequena em 1995 – foi inferior a 0,5% do PIB no período 1995-2005.^{24, 25}

Tomados em conjunto, os gráficos 13-15 e a tabela 3 indicam que o tamanho da máquina pública brasileira não somente não aumentou nos últimos doze anos como parece ter diminuído um pouco neste período (em porcentagem do PIB). Com efeito, não há qualquer dúvida de que os gastos públicos brasileiros que, de fato, aumentaram significativamente nos últimos doze anos foram os recursos transferidos pelo setor público ao setor privado – em particular, as transferências de assistência e previdência social e, em segundo lugar, o gasto com juros, como será mostrado a seguir.

As transferências de previdência e assistência social podem ser divididas em cinco grupos, quais sejam: *i*) benefícios de seguridade social em numerário – incluindo os benefícios do Regime Geral da Previdência Social e os gastos com seguro-desemprego; *ii*) benefícios de previdência social pagos aos funcionários públicos; *iii*) benefícios sociais pagos ao deficiente e ao idoso pobre (Lei Orgânica de Assistência Social – Loas e Renda Mensal Vitalícia – RMV); *iv*) saques do

24. Sendo, portanto, obviamente enganosa a afirmação – corriqueiramente encontrada na literatura – de que “o ajuste fiscal brasileiro na última década foi baseado na elevação da carga tributária e na redução dos investimentos públicos”. Com efeito, a elevação na carga tributária foi cerca de treze vezes maior do que a redução de investimentos no período 1995-2005.

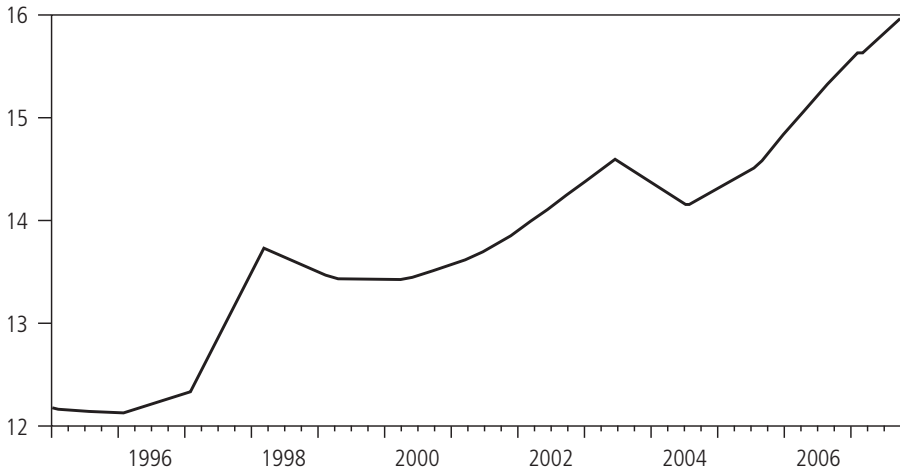
25. Note-se, ainda, que o conceito de investimento público implícito no debate brasileiro é diferente do conceito de formação bruta de capital fixo utilizado nas contas nacionais. Esse último abarca os investimentos públicos em infraestrutura (e.g. de energia elétrica ou transportes) e na construção de hospitais e escolas, desejados por boa parte dos especialistas, mas também a construção (e mesmo a reforma) de prédios da administração pública. E, naturalmente, não há nenhum bom motivo para se supor que a construção (ou reforma) de prédios faraônicos para tribunais em Brasília tenha alguma coisa a ver com o crescimento do produto potencial brasileiro.

FGTS; e *v*) outros benefícios sociais (que incluem várias transferências a pessoas físicas, como o programa Bolsa Família, por exemplo, e a instituições privadas sem fins lucrativos).²⁶ A Coordenação de Contas Nacionais do IBGE costumava publicar estes dados em uma útil pesquisa anual denominada Finanças Públicas, que agora, infelizmente, parece ter sido extinta.²⁷ Os dados a seguir foram extraídos da última pesquisa e do trabalho de Santos (2008).

Começamos notando que – quando somadas aos pequeníssimos subsídios sobre a produção (pouco mais de 1% destas últimas em 2005) – as transferências de assistência e previdência social parecem ter crescido cerca de 4% do PIB nos últimos doze anos (ver gráfico 16).

GRÁFICO 16

**Transferência de assistência e previdência social e subsídios à produção
(Dados anuais em % do PIB)**



Fonte: IBGE e Santos e Costa (2007).

Mas nem todas as transferências de assistência e previdência social subiram significativamente nesse período. Com efeito, percebe-se, nos gráficos 17 e 18, a seguir, que os saques do FGTS flutuaram em torno de uma média constante – próxima de 1,4% do PIB –, entre 1995 e 2007, e que os gastos das administrações públicas com o pagamento de aposentadorias e pensões a

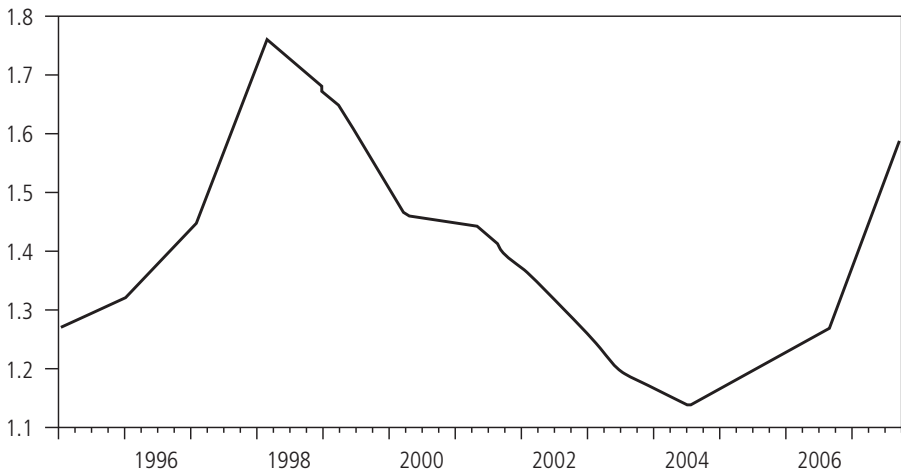
26. Ressalte-se que a definição de previdência e assistência social das Contas Nacionais é substancialmente diferente daquela contida na Constituição Federal de 1988. Nesta, a seguridade social não abarca os benefícios previdenciários pagos aos funcionários públicos e nem os saques do FGTS.

27. A última publicação da pesquisa foi em 2006 com dados sobre 2003. A publicação da pesquisa em 2007 (com dados sobre 2004) chegou a ser anunciada pelo IBGE, mas foi cancelada poucos meses antes da data marcada para a publicação sem que quaisquer esclarecimentos fossem prestados pelo IBGE aos usuários da pesquisa.

funcionários públicos e seus familiares – que, de acordo com Silveira (2008) são regressivos do ponto de vista distributivo – cresceram menos de 0,5% do PIB no período em questão, estabilizando-se no patamar de 4,5% do PIB nos últimos três anos.

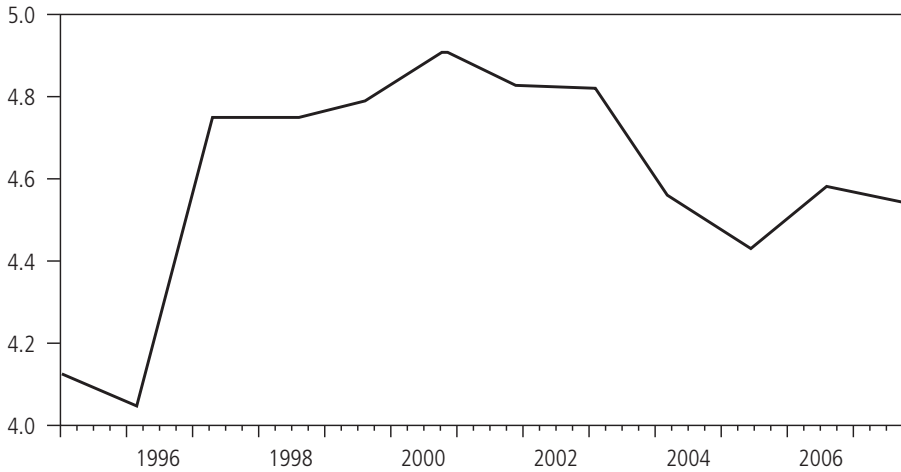
De fato, a maior parte do aumento das transferências de assistência e previdência se deu nos chamados *benefícios de seguridade social em numerário* (isto é, na soma dos benefícios do sistema geral da previdência com os pagamentos do seguro-desemprego) que subiram perto de 2,5% do PIB nos últimos doze anos (ver gráfico 19). Além deste último aumento, nota-se também um incremento bastante rápido nos gastos com os benefícios aos deficientes e idosos (Loas e RMV), que mais do que dobraram de tamanho nos últimos cinco anos (passando de 0,26% do PIB para 0,55% do PIB, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional), e em programas assistenciais como o Bolsa Família. Cumpre notar, entretanto, que a magnitude destes últimos aumentos é pequena do ponto de vista macroeconômico, não se comparando com o incremento verificado nos benefícios do sistema geral da previdência. Cumpre notar, ainda, que – segundo Silveira (2008) – esses últimos são bastante progressivos do ponto de vista distributivo.

GRÁFICO 17
Saques do FGTS
(Dados anuais em % do PIB)



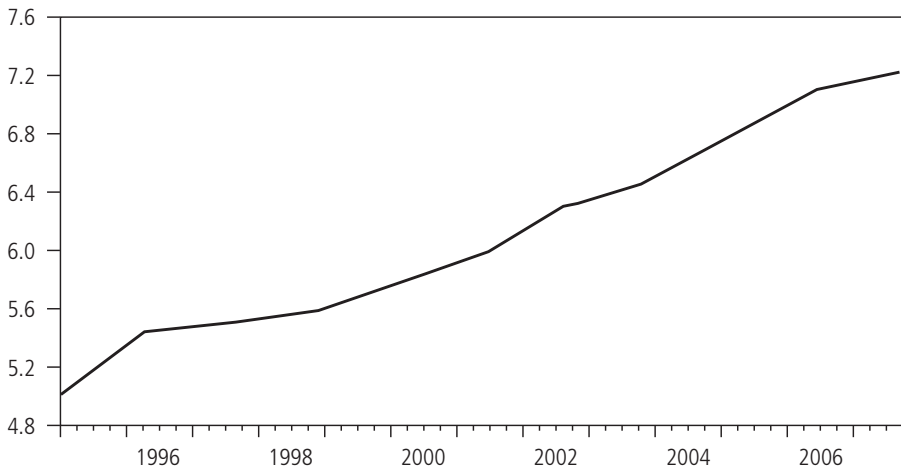
Fonte: Caixa Econômica Federal e IBGE.

GRÁFICO 18
Gastos com pensões e aposentadorias de funcionários públicos
(Dados anuais em % do PIB)



Fonte: IBGE e Santos (2008).

GRÁFICO 19
Benefícios de seguridade social em numerário
(Dados anuais em % do PIB)



Fonte: IBGE e Santos (2008).

Chegamos, então, às despesas das administrações públicas com o pagamento de juros aos credores da dívida pública. Os dados mais utilizados pelos especialistas em finanças públicas neste caso são os produzidos pelo Banco Central, que têm a vantagem

de ser divulgados mensalmente. Mas as contas nacionais integradas do IBGE anuais também trazem valores para essas variáveis – ainda que (em alguns anos, pelo menos) significativamente diferentes dos publicados pelo Banco Central, tendo em vista as diferenças nas metodologias utilizadas por ambas as instituições (ver tabela 4).²⁸

TABELA 4

Juros líquidos pagos pelas administrações públicas e PIB
(Em R\$ bilhões correntes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IBGE	16,32	24,01	37,48	47,44	83,96	62,8	78,66	97,29	113,79	ND	115,58
Banco Central (sem desv. cambial)	39,8	38,9	38,9	66,8	81,7	74,4	82	104	141,7	130,8	155,7
PIB	705,6	844	939,1	979,3	1.065	1.179,5	1.302,1	1.477,8	1.699,9	1.941,4	2.147,2
% do PIB (IBGE)	2,31	2,84	3,99	4,84	7,88	5,32	6,04	6,58	6,69	ND	5,38
% do PIB (Banco Central)	5,64	4,61	4,14	6,82	7,67	6,31	6,30	7,04	8,34	6,74	7,25

Fonte: IBGE (2004a), para os valores dos juros líquidos pagos pelas administrações públicas no período 1995-1999; e IBGE (2007a), para os demais valores.

Terminamos esta seção notando que, quando se utiliza a série do Banco Central do Brasil (ver tabela 4), percebe-se que o serviço da dívida pública brasileiro – conquanto tenha permanecido muito alto para padrões internacionais ao longo de todo o período 1995-2005 – foi um dos determinantes importantes, embora não um determinante crucial, do aumento nos gastos públicos no período em questão. Os dados das contas nacionais contam uma história diferente, mostrando um crescimento de cerca de 3% do PIB de gastos financeiros no período 1995-2005. Ambas as bases de dados deixam perfeitamente claro, entretanto, que as despesas com o pagamento de juros aos credores da dívida pública aumentaram expressivamente nos períodos marcados por crises cambiais agudas – isto é, 1998-1999 e 2002-2003.

4.3 O improvável casamento dos interesses do capital financeiro e dos pobres brasileiros e suas consequências econômicas e sociais

É comum que a criação e/ou a elevação das alíquotas das contribuições sociais após a Constituição de 1988 – notadamente a criação Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (em 1989), do IPMF/CPMF (em 1993) e da Cide-Combustíveis (em 2002), e os seguidos aumentos da alíquota da Cofins (de 0,5% para 3%) e do PIS/PASEP – sejam avaliados como mecanismos de distorção do sistema tributário. Sem pretender negar as ineficiências geradas pela cumulatividade de alguns desses tributos, acreditamos ser justo argumentar que este fenômeno não tem recebido

28. O cálculo do Banco Central é feito pela metodologia “abaixo da linha” (BANCO CENTRAL, 1999), enquanto o IBGE tenta compatibilizar os valores efetivamente pagos pelas administrações públicas com os efetivamente recebidos pelos demais setores institucionais (IBGE, 2004b).

o tratamento adequado à sua dimensão histórica e social. Para se avaliar sua real importância, é fundamental resgatar, ainda que brevemente, parte da história da construção dos direitos sociais no Brasil.

Um dos maiores avanços inscritos na atual Constituição, em termos de direitos sociais, foi a criação um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência (Art. 194, CF/88). Na sociedade europeia sistemas de maior envergadura foram erguidos no pós-Segunda Guerra Mundial e corresponderam ao estabelecimento de um pacto social que implicou a acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população. O Estado passou a promover a integração social, garantindo tipos mínimos de renda (seguro contra doença, velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte) e também subsídios alimentares, saúde, educação, habitação, que foram assegurados a todo cidadão não mais como caridade, mas como direito de cidadania (VIANNA, 1998). A expressão *Welfare State* foi adotada pelos ingleses no fim da Segunda Guerra Mundial para assim designar um tempo em que,

[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de Bem-Estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento (VIANNA, 1998, p. 11).

Historicamente, o *Welfare State* foi resultado de uma série de fatores (políticos, econômicos, culturais, estruturais ou conjunturais) que se combinaram de forma específica e diferenciada em cada país. No caso do Brasil, há de se levar em conta que o momento da adoção de uma concepção ampliada de proteção social ocorreu na Constituição de 1988, momento em que foram introduzidas transformações históricas no sistema de proteção social de amplo conteúdo democrático. Mas, ao mesmo tempo, era um momento em que a credibilidade do *Welfare State* sofria profundos abalos nos países desenvolvidos. As políticas sociais haviam sido atingidas por duros questionamentos quanto a sua eficiência em combater a pobreza e quanto ao aumento do volume dos gastos, que estaria provocando inflação e déficit público. Desregulamentação, privatização e seletividade eram apontadas como os novos rumos que os sistemas de bem-estar deveriam seguir, de acordo com a visão neoliberal que se tornaria hegemônica lá fora e aqui no país. O fato de a seguridade social ter surgido, no Brasil, em um momento histórico de questionamento dos *Welfare States* europeus foi, sem dúvida, um dos fatores que dificultaram, posteriormente, sua aceitação como prática concreta do Estado.

A inclusão, entretanto, de um capítulo na Carta de 1988 sobre a seguridade social foi o mais importante esforço de modernização da história da previdência social brasileira. O sistema de seguridade é financiado com receitas próprias, previstas na Constituição e a ele especificamente vinculadas (Art. 195 e incisos). Estava se dando naquele momento, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país (TEIXEIRA, 2004). Um novo pacto social se estabeleceu a partir dali, com mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Ficava clara a construção de uma matriz constitucional de aproximação com o modelo de Estado de Bem-Estar Social. A saúde e a assistência social passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado, e a previdência, ao misturar contribuição com financiamento estatal, ampliava sua cobertura de modo a incluir parcela da população até então não atendida pelo sistema.

O sistema de seguridade social visava enfrentar os graves problemas socioeconômicos do país e que estão, ainda hoje, longe de ser superados. Os níveis elevados de concentração da renda, o grande contingente de pessoas vivendo em condições miseráveis e a inexistente capacidade de poupança da maioria da população tornavam a seguridade social, baseada na noção de solidariedade e de cidadania, o caminho mais indicado para enfrentar estes problemas. A Constituição de 1988 significou um compromisso claro nesta direção.

A diversificação das fontes de arrecadação do sistema de seguridade social, com a inclusão de contribuições sociais incidentes sobre o lucro e o faturamento, foi uma conquista de grande importância, porque a previdência financiada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 1980, quando a economia brasileira enfrentou recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários. Em 1988, foi o momento de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de queda dos níveis de atividade econômica.

A diversidade da base de financiamento tinha também outra implicação importante. As contribuições ao sistema de seguridade que incidirem sobre o faturamento e o lucro, além de ter uma base de cálculo mais estável do que a folha salarial, permitem uma redistribuição da carga de financiamento previdenciário entre os setores econômicos, pois contrabalançam a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários ocasionada pela introdução de tecnologia que reduz mão de obra nos setores de grande produção e lucratividade (BOSCHETTI, 2003).

Diversificou-se, então, a captação de receitas, com a inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e, posteriormente, a movimentação financeira, para que não apenas a previdência, mas o sistema de seguridade social como um todo se tornasse menos vulnerável ao ciclo econômico, fazendo que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado. Percebe-se, pois, claramente, que os constituintes de 1988 procuraram, a qualquer custo, garantir o financiamento da seguridade social. Tal prioridade fazia todo sentido: a seguridade social era vista na época como uma prioridade fundamental da sociedade brasileira, um requisito para a construção de uma sociedade minimamente justa e civilizada.²⁹

Para nossos propósitos, é importante frisar que foi esse extremo cuidado dos constituintes em garantir os recursos necessários ao financiamento da seguridade social que, anos mais tarde (notadamente na virada do século XX e no começo do século XXI), acabou por gerar uma improvável aliança entre os interesses do capital financeiro e dos pobres brasileiros. Com efeito, vimos anteriormente que – por conta da opção da política macroeconômica pelo regime de câmbio fixo e do cenário externo desfavorável – a economia brasileira foi sacudida por violentas crises cambiais em 1998-1999 e 2002-2003. Ademais, vimos que, em ambos os casos, a resposta da política econômica foi a mesma, combinando elevações nas taxas de juros e na carga tributária bruta da economia por meio do aumento das alíquotas das contribuições sociais existentes e/ou da criação de outras contribuições sociais. Em suma, a resposta da política econômica aos períodos de crise – voltada para garantir a solvência do estado brasileiro e impedir a interrupção do pagamento do serviço da dívida pública – acabou por aumentar os recursos disponíveis para a seguridade social e, portanto, viabilizou o aumento das transferências públicas para as camadas mais pobres da população – e, naturalmente, o pagamento em dia do serviço da dívida pública – discutido na subseção 4.2.

Este último fato, por sua vez, é de fundamental importância, porque “o aumento nas transferências públicas de renda para as pessoas mais pobres é a principal causa da significativa melhora na distribuição da renda pessoal brasileira verificada nos últimos anos” (SOARES, 2006).

29. Nas palavras de Magalhães (2004, p. 3), “A excepcionalidade se justificava pelo caráter imperativo dos dispêndios com a seguridade social, ditada pelo significado exemplar dos objetivos sociais visados. Em última instância, a Constituição determinou que o compromisso com o enfrentamento da questão da pobreza deveria converter-se em passivo público irrenunciável, a contrapartida do dever da sociedade afluenta de financiar a inclusão social dos excluídos”.

Nenhum desses elementos de economia política – que nos parecem cruciais para entender a dinâmica recente da tributação no Brasil – é enfatizado pelo diagnóstico convencional discutido na seção 2 apresentada anteriormente,³⁰ que enfatiza apenas os custos de eficiência do ajuste tributário feito nos últimos doze anos. Daí o viés que identificamos neste.

Não queremos com essa afirmação minimizar os abalos sofridos pelo pacto federativo ao longo desse período (de reconcentração de recursos em poder da União). Tampouco queremos negar a importância das ineficiências potencialmente geradas pelo processo de elevação da carga tributária, ocorrido a partir de 1995. Tais custos e problemas nos parecem reais – ainda que difíceis de mensurar na prática. Em particular, a literatura teórica sobre finanças públicas é rica em argumentos em favor da existência de um *trade-off* entre crescimento e distribuição de renda³¹ e nos parece possível argumentar – seguindo o diagnóstico convencional discutido na seção 2 (e, particularmente, em GIAMBIAGI, 2006, p. 41) – que o processo de elevação e de mudança de composição da carga tributária nos últimos vinte anos pode ter impactado negativamente os incentivos ao investimento e, portanto, o crescimento da economia.³²

O debate entre o crescimento e a distribuição não é novo no Brasil.³³ E é comum entre os macroeconomistas certa impaciência com questões sociais, aparentemente derivada da noção de que o crescimento econômico (isto é, do PIB) é a “chave” para a resolução da maior parte dos problemas nesta área. Seguindo Spence (2008), entretanto, contra-argumentamos que: *i*) a noção apresentada só é aproximadamente verdadeira quando os adjetivos “alto” e “sustentável” são adicionados à expressão “crescimento econômico”; *ii*) diversos teóricos consideram diversos tipos de gastos públicos “sociais” como “investimentos em capital humano” e, portanto, como determinantes importantes do nível e da sustentabilidade do crescimento econômico no longo prazo; e *iii*) a manutenção de elevados níveis de desigualdade de renda e de oportunidades não parece ajudar nem o nível nem a sustentabilidade do crescimento no longo prazo.³⁴ Acreditamos que o debate brasileiro sobre finanças públicas ganharia em qualidade se essas questões fossem discutidas com maior intensidade.

30. Embora Giambiagi (2006, p. 46) lamente explicitamente que o “modelo brasileiro”, seja “baseado mais na ‘distribuição’ que na ‘criação’ de riqueza”. Ainda segundo Giambiagi (*ibid.*, *loc. cit.*), tal modelo “privilegia o aumento dos gastos correntes, concentrados no assistencialismo e no aumento real da remuneração dos aposentados. Como dizia um amigo economista, estrangeiro, em visita ao Brasil há pouco tempo: ‘Cada país faz as suas opções. Com essa política, é como se o Brasil estivesse fazendo um investimento no passado’”.

31. Ver, por exemplo, Drazen (2000, cap. 11).

32. Ainda que esses impactos negativos não apareçam nos estudos econométricos existentes que utilizam séries de tempo dos dados agregados – de investimento privado e carga tributária – ou painéis de empresas (SANTOS; PIRES, 2007; PIRES, 2008; RIBEIRO; VILA NOVA; GUEDES, 2008).

33. Ver, por exemplo, Langoni (1973) e Tolipan e Tinelli (1978).

34. Ver, sobre esse ponto, Drazen (2000, seção 11.6), Woo (2006, cap. 6) e Goni *et al.* (2008), *inter alia*. Não se quer, com isso, implicar que a relação entre desigualdade e crescimento seja simples, entretanto. Ver, a esse respeito, Banerjee e Duflo (2003).

Terminamos por citar uma última característica problemática do diagnóstico convencional sobre a tributação no Brasil, qual seja, a concepção da política econômica como uma variável de decisão dos governos – e, portanto, das elites – com base em considerações tecnocráticas – e frequentemente não neutras do ponto de vista distributivo. Tal concepção, além de remanescente de períodos menos democráticos da história brasileira, afronta diretamente a mensagem principal de vários dos modelos teóricos existentes sobre a determinação da carga tributária em sociedades democráticas – que, não surpreendentemente, estabelecem uma relação direta entre a má distribuição da renda e o crescimento da carga tributária e dos gastos públicos em democracias “jovens” como a brasileira.³⁵ Parece-nos natural, em particular, assumir que governantes democraticamente eleitos são sensíveis às justas demandas populares (*e.g.*, por serviços públicos de saúde, educação, saneamento, transportes, segurança, controle de desmatamentos etc.) apresentadas diariamente nos meios de comunicação.

5 NOTAS FINAIS

Como a imensa maioria dos analistas, acreditamos que a Constituição de 1988 afetou decisivamente a dinâmica da tributação brasileira nos últimos vinte anos. Ademais, concordamos que essa dinâmica está intrinsecamente ligada à questão do financiamento da seguridade social – além, naturalmente, de ter sido influenciada pela resposta da política macroeconômica às seguidas crises econômicas (notadamente as crises de 1998-1999 e 2002-2003). Ao contrário da maior parte dos analistas, entretanto, não acreditamos que o incremento da carga tributária brasileira, ocorrido nos últimos doze anos, tenha sido necessariamente prejudicial aos interesses da maior parte dos brasileiros. Em particular, acreditamos que tal incremento cumpriu um papel importante na manutenção da estabilidade macroeconômica e na melhoria na distribuição pessoal da renda brasileira observadas na última década – esta última causada pelo incremento do valor das transferências públicas às famílias mais pobres do país. Parece-nos que ambos os fatores citados contribuem para aumentar e não para diminuir o potencial de crescimento de longo prazo da economia brasileira.

Naturalmente, dizer isso não implica negar o fato – que, de resto, nos parece óbvio – de que a tributação brasileira pode e deve ser simplificada e aperfeiçoada. Se essas reformas passam por revisões no texto constitucional ou não, é assunto para outro texto. Mas, certamente, não concordamos com a sabedoria convencional de que a Constituição de 1988 foi “bem-intencionada do ponto de vista social, mas ingênua do ponto de vista econômico”. Como mencionado na epígrafe de Daron Acemoglu e James Robinson que abre este texto, é natural – e racional

35. Essa é a mensagem básica, por exemplo, dos chamados “modelos de eleitor mediano” (PERSSON; TABELLINI, 2002). Acemoglu e Robinson (2005) e Woo (2005; 2006) também nos parecem referências teóricas importantes para a análise do caso brasileiro.

do ponto de vista econômico – que os defensores das parcelas mais pobres da população defendam veementemente garantias constitucionais dos direitos dessas pessoas. E que defensores dos interesses da elite concedam esses direitos quando em situação política precária – como, por exemplo, em meio a greves e manifestações populares crescentemente ruidosas ao fim de mais de duas décadas de um regime militar flagrantemente impopular.

Terminamos notando que, em nossa opinião, a legitimidade popular do sistema de seguridade social, hoje, torna-o relativamente impermeável a reformas liberalizantes que impliquem retrocesso de direitos sociais conquistados no passado. As implicações econômico-tributárias deste fato – várias das quais discutidas ao longo deste trabalho – são claramente muitas e muito importantes. Análises isentas dessas implicações devem necessariamente levar em consideração os avanços sociais financiados/tornados possíveis pela arrecadação tributária, entretanto.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. **Economic origins of dictatorship and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BANCO CENTRAL. **Metodologia de apuração dos indicadores fiscais**. Brasília: Banco Central, 1999. Mimeografado.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. Inequality and growth: what can the data say? **Journal of Economic Growth**, v. 8, n. 3, p. 267-299, Sept. 2003.
- BOSCHETTI, I. A “reforma” da previdência e a seguridade social brasileira. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- CAMPOS, R. **Lanterna na Popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- D’ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Tempos modernos**. João Paulo dos Reis Velloso: memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DRAZEN, A. **Political economy in macroeconomics**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2000.
- FRANCO, G. H. B. **Crônicas da convergência: ensaios sobre temas já não tão polêmicos**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.
- GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1169).
- _____. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1309).
- GONI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. Washington: The World Bank, 2008 (Policy Research Working Paper, n. 4487).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de contas nacionais: Brasil 2003. **Contas Nacionais**, Rio de Janeiro, n. 12, 2004a.
- _____. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil**, Rio de Janeiro, v. 24, 2004b (Série Relatórios Metodológicos).
- _____. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2000-2005**. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais/IBGE, 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Boletim de Finanças Públicas**, Brasília, Ipea, n. 2, 2006.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MAGALHÃES, R. A. **A seguridade social e a reforma da previdência**. Rio de Janeiro, Desemprego Zero, 2004. Disponível em: <www.desempregozero.org.br/artigos/previdencia_a_reforma_que_poderia_ter_sido.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

OLIVEIRA, F. O. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Unicamp, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **System of national accounts 1993**. Nova York: ONU, 1993.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Political economics: explaining economic policy** (Zeuthen Lectures). Cambridge: MIT Press, 2000.

_____. Political economics and public finance. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Ed.). **Handbook of Public Economics**. Nova Iorque: Elsevier Science, 2002. v. 2.

PIRES, M. C. C. Qual a sensibilidade do investimento privado a aumentos na carga tributária? Estimativas baseadas nas novas contas nacionais. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (SNT). **XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007**. Brasília: STN, 2008.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RIBEIRO, M. B.; VILA NOVA, C.; GUEDES, K. **Revisitando a relação entre tributação e investimento no Brasil: o que dizem os dados das empresas brasileiras de capital aberto?** Brasília: Coordenação de Finanças Públicas/Ipea, 2008. Mimeografado.

SANTOS, C. H. dos. **Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2007**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1359).

SANTOS, C. H. dos; COSTA, F. R. **Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária brasileira trimestral**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1281).

SANTOS, C. H. dos; GOBETTI, S. W; RIBEIRO, M. B. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1350).

SANTOS, C. H. dos; PIRES, M. C. C. **Qual a sensibilidade dos investimentos privados a aumentos na carga tributária brasileira?** Uma investigação econômica. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1297).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais:** impactos redistributivos. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2008.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período 2001-2004.** Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1166).

SPENCE, M. (Org.). **The growth report:** strategies for sustained growth and inclusive development. Washington: The World Bank, Commission on Growth and Development, 2008.

TAVARES, M. C. **Destrução não criadora:** memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada. São Paulo: Record, 1998.

TEIXEIRA, A. Prefácio. In: ARAÚJO, O. S. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado:** 1988 a 1998. Natal: UFRN, 2004.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. **A controvérsia sobre a distribuição da renda e o desenvolvimento.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1978.

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal:** é preciso controlar o gasto não financeiro obrigatório da União. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2006 (Estudos e Pesquisas, n. 159).

VIANNA, Maria L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, Ucam, IUPERJ, 1998.

WOO, J. Social polarization, fiscal instability and growth. **European Economic Review**, n. 49, p. 1.451-1.477, 2005.

_____. **The political economy of fiscal policy:** public deficits, volatility and growth. Berlin: Springer, 2006.

A CF/88 E A INFRAESTRUTURA ECONÔMICA BRASILEIRA

Ricardo Pereira Soares*

Carlos Alvares da Silva Campos Neto*

Bolívar Pêgo**

Francesca Abreu***

Alfredo Eric Romminger****

1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

No Brasil, nas últimas décadas, a queda dos investimentos públicos levou a uma crescente deterioração da qualidade dos serviços de utilidade pública, exigindo vultosos recursos para recuperação, manutenção, operação e ampliação desses serviços. Por isso, e em virtude da pequena capacidade de poupança do governo, o setor privado passou a ser considerado como uma alternativa para elevar os investimentos. Assim, as parcerias entre os setores públicos e privados, especialmente, por meio de concessão da infraestrutura econômica, ganharam adeptos e passaram a ser consideradas como uma solução para a crise fiscal e para aumentar a universalização e a eficiência dos serviços públicos.

Nesse quadro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no Artigo 175, trata da concessão de serviços públicos, *in verbis*: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Este artigo estabelece que lei federal disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação da concessionária de manter serviço adequado.

Por esse artigo, a CF de 1988 restabelece a possibilidade de empresas privadas prestarem serviço de utilidade pública, desde que se habilitem por meio de licitação. O artigo foi disciplinado pela Lei nº 8.987/1995, que, entre outras determinações, estabelece a política tarifária dos concessionários de serviços públicos. Esta lei determina

* Técnicos da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset) do Ipea. *E-mails*: ricardo.soares@ipea.gov.br e carlos.campos@ipea.gov.br.

** Técnico da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: bolivar.peg@ipea.gov.br.

*** Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Dirur) do Ipea. *E-mail*: francesca.abreu@ipea.gov.br.

**** Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Diset) do Ipea. *E-mail*: alfredo.eric@ipea.gov.br.

que os contratos de concessão explicitem os critérios e procedimentos para o reajuste e revisão das tarifas dos serviços ofertados à população, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (EEF) das empresas concessionárias. Outro aspecto inovador garantido pela lei, quando qualifica o que vem a ser serviço adequado prestado pelo concessionário, é o direito dos usuários à modicidade das tarifas.

À política tarifária cabe definir o valor da tarifa, que deve ser suficiente para atender a dois princípios: *i*) o de manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas concessionárias, diante das prerrogativas do poder concedente de realizar atos que afetem o EEF dos contratos; e *ii*) o da modicidade tarifária, para não penalizar os usuários. Atender a estes princípios é importante, porque alguns serviços públicos, sob a forma de monopólios naturais, quando transferidos para iniciativa privada, costumam exigir algum tipo de regulação para evitar que as empresas concessionárias explorem seu poder de mercado em potencial. Portanto, a questão central está em estabelecer um balanço entre proteger o público de potenciais abusos de monopólios, mas garantindo que as empresas tenham oportunidade para obter retorno adequado sobre investimentos.

O processo de concessão, na prática, inicia-se com a publicação de competente edital, que detalha todas as questões referentes à licitação e ao contrato. O edital destaca o objeto da licitação, o critério de escolha do licitante vencedor, o prazo da concessão, o programa de investimentos com o respectivo cronograma de obras, as garantias exigidas das empresas participantes, a fiscalização da concessão, relatórios etc. Esse processo tem continuidade com a licitação, quando os licitantes, após detalhados estudos técnicos e econômico-financeiros, oferecem seus lances por meio da proposta comercial, visando obter a concessão do negócio. O processo é concluído com a empresa vencedora assinando o contrato com o poder concedente, em que todas as regras estão explicitadas, inclusive a que garante que o valor da tarifa inicial é suficiente para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O fato é que, desde a promulgação da CF de 1988, o governo federal tem concedido à exploração da iniciativa privada vários serviços públicos. Inicialmente, as primeiras concessões confundem-se com o processo de privatização de ativos da União – correspondeu à venda de empresas estatais que prestavam serviço de utilidade pública. Naquela fase, o comprador da empresa ficava com a concessão, como ocorreu com a privatização de distribuidoras estaduais de energia elétrica, de hidrelétricas, de empresas de comunicação, entre outras. A fase seguinte corresponde a leilões de concessão; o ganhador da licitação tem de constituir empresa para explorar o serviço de utilidade pública, como ocorreu com as licitações para construção de hidrelétricas, redes de transmissão, exploração de blocos petrolíferos, concessões para recuperação e manutenção de rodovias, entre outros.

Por fim, com a promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPP), o governo cria um mecanismo para viabilizar a participação privada em empreendimentos com pouca ou nenhuma rentabilidade financeira. Por isso, explicita que somente os empreendimentos que necessitam do comprometimento de recursos públicos para pagamento ao parceiro privado podem ser classificados como tal. E reforça este entendimento ao excluir da modalidade de PPP os projetos que têm retorno financeiro, mesmo que sejam executados e operados pelo setor privado. São projetos, como os anteriormente citados, que já eram concedidos à livre iniciativa.

Em suma, PPP é um tipo de concessão que apresenta características distintas. Pela lei, podem-se constituir dois tipos de PPP por meio de contrato de concessão. Um na modalidade patrocinada e o outro na modalidade administrativa, nas quais:

- 1) Concessão patrocinada trata da prestação de serviço público ao usuário, que paga pelo serviço (tarifa) complementado pelo pagamento da autoridade pública.
- 2) Concessão administrativa, em que o usuário da prestação do serviço é a própria administração pública. A administração adquire o serviço com o objetivo de disponibilizá-lo gratuitamente ao cidadão. Não há, portanto, cobrança de tarifa do beneficiário.

Na prática, o governo federal ainda não conseguiu licitar nenhum projeto de PPP, e isso se deve, em grande medida, a dificuldades que devem ser superadas, entre elas: *i*) o modelo de contrato, que pela sua complexidade, terá de ser muito bem elaborado, de tal forma que garanta à sociedade a prestação do serviço público e ao ente privado, o retorno do investimento;¹ *ii*) o projeto, que deverá ser minuciosamente detalhado pelo governo para saber, entre outras questões, se o empreendimento será proposto como PPP ou como concessão comum. Isso porque há uma diferença importante e às vezes tênue entre concessão e PPP – ter ou não viabilidade financeira. Essa diferença depende das hipóteses adotadas na elaboração do projeto, como: o volume de investimentos, as despesas operacionais e de manutenção e, principalmente, as estimativas de demanda.

1. Com relação ao modelo de contrato de PPP, cabe salientar três aspectos: *i*) a complexidade natural de um contrato entre o setor público e a iniciativa privada, que entre outros itens deve considerar objetivos, metas, garantias, controles, parâmetros de qualidade, financiamentos, penalidades, responsabilidades e distribuição de benefícios; *ii*) o longo tempo de duração de cada contrato em PPP, que pode ser de até 35 anos, o que exige um esforço adicional de previsão do comportamento das variáveis constantes no contrato, especialmente as referentes ao seu equilíbrio econômico-financeiro, incluindo os desembolsos a serem realizados pelo governo; e *iii*) os vários tipos de empreendimentos, com características diferentes, que exigem estudos jurídicos, técnicos e econômicos específicos. Assim, será necessária a elaboração de modelos de contratos para cada tipo de empreendimento, que sirvam como referencial para o enquadramento das especificidades de cada caso.

2 A CONSTITUIÇÃO E A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Ao longo desses vinte anos de Constituição Federal, vários serviços públicos de infraestrutura econômica brasileira foram concedidos à iniciativa privada. Para o presente trabalho, os serviços públicos a serem abordados são:

- 1) Setor elétrico – privatizações e concessões de hidrelétricas, linhas de transmissão e distribuição de energia.
- 2) Setor aquaviário – concessões de terminais portuários.
- 3) Setor de petróleo e gás – concessão de blocos de pesquisa e exploração.
- 4) Setor ferroviário – privatização e concessão.
- 5) Setor de telecomunicação – privatização e concessão.
- 6) Setor rodoviário – concessão de rodovias.

O enfoque principal do trabalho será nos setores elétrico e rodoviário, enquanto os setores de telecomunicações, aquaviário, petróleo e gás e ferroviário serão abordados principalmente sobre o quadro institucional (legislação), financiamento e alocação de recursos e evolução do mercado.

2.1 Setor elétrico brasileiro

Desde meados da década de 1980 que especialistas do setor elétrico brasileiro chamam a atenção para o risco de desabastecimento do mercado nacional, decorrente da forte redução dos investimentos na ampliação do sistema. O objetivo deste item do trabalho é fazer alguns comentários sobre aspectos atuais do setor elétrico brasileiro.

A reestruturação do setor elétrico brasileiro, ao longo da segunda metade dos anos 1990, visou recuperar a capacidade de investimento das empresas, melhorar a eficiência produtiva, a qualidade dos serviços e reduzir a dívida pública. Para tanto, o redesenho do setor teve como premissa a divisão das atividades de geração, transmissão e distribuição em empresas especializadas em cada um destes segmentos. Adicionalmente, o novo modelo introduziu a figura dos agentes comercializadores de eletricidade, constituído por empresas credenciadas para comprar e vender energia elétrica livremente no mercado. Também foram criadas três novas entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – que é o órgão regulador e fiscalizador de todas as relações no setor, tendo iniciado suas atividades em dezembro de 1998; Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) – que controla de forma integrada toda a operação do sistema elétrico e vem operando desde agosto de 1998; e Administradora do Mercado Atacadista de Energia Elétrica (Asmae) – que opera o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), em que são livremente comercializados os excedentes de energia. Operou, com restrições, entre setembro de 2000 e 2004 – este tema será retomado mais à frente.

A nova conformação setorial foi consequência das análises de quais segmentos podem funcionar em ambiente de competição. A conclusão mostrou que, por suas características, os segmentos de geração e comercialização são passíveis de operarem competitivamente, com várias empresas, enquanto os segmentos de transmissão e distribuição devem ter seus serviços regulados pelo governo. Inicialmente, pensou-se que na transmissão, pela necessidade de garantir o livre acesso das empresas geradoras, a única maneira de assegurar a competição entre elas seria se os serviços de transmissão continuassem pertencendo ao poder público. Na distribuição, pela característica de serviço prestado em regime de monopólio, deveria continuar sendo regulado pelo poder concedente, com exposição gradativa à competição. No segmento de comercialização, introduziu-se a figura dos agentes comercializadores de energia, que são empresas autorizadas, pela Aneel, a comprar e vender eletricidade.

Com a reestruturação do setor, na década de 1990, empresas de energia elétrica controladas pelo governo federal e pelos governos estaduais passaram por profundo processo de mudanças. A concepção era de que as empresas seriam desverticalizadas (geração, transmissão e distribuição), sofrendo processo de cisão, para posterior privatização das empresas dos segmentos de geração e distribuição, viabilizando a entrada dos novos agentes privados. De acordo com o modelo setorial, a área de transmissão permaneceria como propriedade estatal; no entanto, as novas licitações para projetos de expansão passaram a ser entregues à iniciativa privada.

A política de reforma e privatização setorial teve início com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, chamada Lei das Concessões, que, além de criar condições para maior participação de capitais privados, introduziu a competição na construção de novos projetos mediante regulamentação do regime de licitação das concessões, outorgadas, até então, somente às concessionárias estaduais e federais. Teve prosseguimento com a aprovação do Decreto nº 1.503, de 25 de maio de 1995, que incluiu o Sistema Eletrobrás no Programa Nacional de Desestatização (PND) e orientou as privatizações nos segmentos de geração e distribuição. Foi reforçada pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabeleceu as bases legais para que os grandes consumidores possam comprar energia livremente. O Decreto nº 2.003/1996 regulamentou a figura do produtor independente, peça-chave no novo sistema, além de autorizar a venda da produção excedente do autoprodutor.

Concomitantemente, iniciou-se, também em 1995, a elaboração, por parte de algumas unidades da Federação, dos seus Programas Estaduais de Desestatização (PED), nos quais, em grande medida, incluíram-se os ativos de suas concessionárias de energia elétrica. É importante observar que, embora os estados detivessem 79% da propriedade dos ativos do segmento de distribuição, a situação de endividamento crônico generalizado permitiu ao governo federal impor uma política de privatização das empresas elétricas estaduais, no curso da renegociação de suas dívidas.

O governo federal promoveu alteração na nova conformação do setor elétrico, em agosto de 1999. Pelo que estava idealizado inicialmente, o segmento de transmissão, por suas características, permaneceria controlado e operado pelo poder público, mas decreto presidencial, de 23 de agosto de 1999, incluiu no PND empreendimentos de transmissão da Rede Básica dos Sistemas Elétricos Interligados. A crescente necessidade de investimentos em linhas de transmissão, evidenciada com o blecaute ocorrido em 11 de março de 1999, levou à revisão do modelo concebido, antecipando a privatização deste segmento por meio do decreto publicado em 23 de agosto do mesmo ano. Incluíram-se no PND ativos da Rede Básica do Sistema Interligado Nacional nos Estados do Pará, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Tocantins, Maranhão e Distrito Federal, os quais devem ser explorados mediante contrato de concessão a ser celebrado entre os vencedores dos processos licitatórios. Adicionalmente, os novos projetos de expansão estão sendo licitados para construção e exploração por parte da iniciativa privada. Vence o processo licitatório o grupo ou empresa que oferece a menor tarifa de uso das linhas de transmissão aos agentes do mercado.

Deve-se ressaltar que o processo de privatização do segmento de geração sofreu três reveses que atrasaram sobremaneira a agenda preestabelecida. A demora na definição das regras para a operação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica, que só foi concluída em fevereiro de 2000, deixou o mercado inseguro por falta de regras claras para o funcionamento do novo modelo setorial. Adicionalmente, a crise cambial de janeiro de 1999 e as mudanças macroeconômicas que se seguiram reduziram a atratividade dos leilões para os investidores estrangeiros. Embora estes tenham sido beneficiados pela redução do volume de capitais em dólares a ser investido no país, obtendo ganho de entrada considerável, a expectativa desfavorável da economia tornava a rentabilidade futura incerta. O atraso no cronograma permitiu que se esperasse por condições mais propícias – a estabilização econômica – para tornar a privatização das geradoras mais atrativas. As dificuldades só foram contornadas com a decisão do BNDES de estender os financiamentos aos leilões também a grupos formados por capital estrangeiro, a partir de outubro de 1999.

Como se pode observar, as modificações introduzidas no segmento de geração não apresentaram os resultados esperados em termos de privatização de companhias federais e estaduais. No entanto, dois fatos amenizaram os resultados insatisfatórios: a atração de capitais privados para formação de parcerias na construção de usinas hidrelétricas (UHE) e o número expressivo de licitações, concessões e autorizações para instalação, ampliação e operação de usinas hidrelétricas, centrais termelétricas (UTE) e pequenas centrais hidrelétricas (PCH), com potência instalada entre 1 MW e 30 MW.

A distribuição de energia elétrica é atividade regulada técnica e economicamente pela Aneel. Na nova formatação setorial, ocorreram dezenove privatizações de empresas de distribuição (1995-2000), tanto federais quanto estaduais. As empresas firmam contratos de concessão com a agência reguladora, em que estão estipuladas as condições de exploração dos serviços sob o enfoque técnico e econômico-financeiro, inclusive a determinação dos níveis tarifários.

Até o ano 2000 as empresas de distribuição vinham explorando os serviços em regime de monopólio, com segmentação espacial do mercado. A competição no segmento de distribuição vem sendo implantada de forma gradativa, em que a Aneel vem concedendo liberdade de acesso aos agentes do mercado. Atualmente, todo consumidor localizado na zona geográfica de abrangência da distribuidora tem o direito de se conectar à rede de distribuição e a empresa é obrigada a prestar o serviço, independentemente de o consumidor comprar dela ou de qualquer outra distribuidora. Assim, empresas com demanda instalada maior ou igual a 10 MW, ou novos consumidores a partir de 3 MW, e atendimento de tensão de no mínimo 69 KV são consideradas consumidoras livres, ou seja, estão legalmente autorizadas a escolher o fornecedor de energia elétrica que lhe oferecer melhores condições.

Com a reestruturação do setor elétrico, surgiu a figura do Agente Comercializador de Energia, responsável pela compra, importação, exportação e venda de energia elétrica a outros comercializadores ou a consumidores livres, por meio de contratos de longo prazo ou no mercado *spot* com preços livremente negociados de acordo com o montante de energia. Esta atividade, obviamente, está aberta à competição.

O ano de 2001 foi caracterizado pela grave crise de abastecimento do mercado consumidor de energia elétrica. Foram afetadas todas as categorias de consumidores: industrial, comercial, residencial e pública. A gênese do problema está na interrupção dos financiamentos externos ao setor elétrico, no controle dos preços e tarifas dos bens e serviços públicos – destacadamente energia elétrica – para conter a inflação, que reduziram a capacidade de investimento do setor, desde a segunda metade da década de 1980. A grave crise fiscal que atingiu a administração pública fez que os investimentos se tornassem inferiores às necessidades impostas pelo crescimento da demanda; assim, assegurar o pleno abastecimento do mercado nacional passou a ficar cada vez mais difícil, já a partir de meados da década de 1990.

O mercado consumidor de energia elétrica se deparou com a realidade concreta do racionamento, consequência do insuficiente volume de recursos privados e públicos aplicados no aumento da capacidade de geração e transmissão instalada, ao longo de toda a década passada, para acompanhar o crescimento da demanda. Portanto, houve sério desequilíbrio entre oferta e demanda de eletricidade, que, potencializado pelo baixo volume de chuvas, teve repercussões negativas sobre o

nível de atividade econômica, com reflexos depressivos sobre a produção industrial e o volume de vendas do comércio. As projeções iniciais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), para 2001, variando de 4,5% a 5%, foram reduzidas para 1,5%. A redução do volume de emprego, diante deste quadro, tornou-se inevitável.

O novo modelo do setor elétrico foi concebido tendo como diagnóstico a incapacidade do Estado de prover recursos necessários em decorrência do esgotamento do esquema baseado no tripé financiamento externo, tarifas e recursos orçamentários. A nova conformação setorial, baseada na livre iniciativa, ainda está incompleta, em que cerca de 80% do segmento de geração permanece em poder do Estado. Como a implantação do novo modelo do setor não se completou, o aporte de recursos para investimento privado não está potencializado.

Constatada, tardiamente, a gravidade da crise de abastecimento de energia elétrica, as medidas de resultados imediatos foram as de controle da demanda. Nesse sentido, passou a vigorar, a partir de junho, a obrigatoriedade de redução do consumo, bastante conhecida no dia-a-dia de todos: redução de consumo de 35% para os órgãos públicos, 20% para os consumidores residenciais e comerciais e 15% a 25% para as indústrias, de acordo com seu segmento, nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. Os resultados obtidos com as metas de redução foram bastante satisfatórios, o que afastou a implantação de medidas ainda mais drásticas, como os “apagões”.

Grande parte do esforço do governo foi concentrada na viabilização dos projetos de construção de usinas termelétricas, principal item de investimento para garantir o suprimento do mercado. A alternativa de geração de eletricidade de fonte térmica, principalmente o gás natural e o bagaço de cana, tem maior vantagem por conta da necessidade de menores volumes de recursos financeiros e do prazo mais curto de maturação do investimento. O Programa Prioritário de Termelétricas (PPT), lançado em fevereiro de 2000, previa a construção de 49 usinas, totalizando 15 mil MW, por meio de autorização do poder concedente aos interessados do setor privado. O programa estava encontrando sérias restrições para deslançar, dado que o setor privado colocou uma série de dificuldades para aderir ao programa, tais como falta de transparência nos preços do gás natural praticados pela Petrobras, inacessibilidade aos dutos de transporte, demora demasiada na aprovação da licença ambiental e, principalmente, garantia de compra e “risco cambial”. Após um ano e meio de difíceis negociações com o setor privado e diante da grave crise de abastecimento, o governo teve de ceder às pressões para que o PPT pudesse finalmente sair do papel.

Há de se mencionar que a Petrobras teve de ser acionada, transformando-se no instrumento do governo para alavancar os investimentos. Desta forma, a Estatal entrou como sócia nos projetos, investiu recursos financeiros nas

obras e ficou com o ônus de vender a energia produzida. Em março de 2001, a Aneel autorizou a Petrobras a deter até 100% do capital dos projetos termelétricos, pois, até então, a estatal só podia participar dos empreendimentos como sócia minoritária.

Para atrair os investimentos privados aos projetos de usinas térmicas, o governo cedeu às pressões, garantindo facilidades aos interessados. Dessa forma, os projetos inscritos no PPT contavam com vantagens como garantia de fornecimento do gás natural por período de vinte anos, contrato de compra da energia gerada por igual período, acesso, pelo BNDES, ao Programa de Apoio Financeiro a Investimentos Prioritários no Setor Elétrico, e, principalmente, proteção contra variações cambiais pelo prazo de doze meses. Na prática, o “risco cambial” foi transferido para a Petrobras. Assim, o preço do gás para geração térmica seria mantido por doze meses.

Com relação às medidas tomadas no sentido de ampliar o parque de geração hidrelétrica, ressaltam-se os dois certames que a Aneel realizou em 2001, nos quais foram leiloadas dezenove outorgas para a construção e exploração de usinas hidrelétricas, totalizando 4.956 MW, e autorizadas ampliações da UHE Salto Santiago (710 MW) e da UHE Porto Primavera (165 MW), perfazendo 5.831 MW.

Ações importantes foram desenvolvidas no sentido de viabilizar o incremento dos investimentos em linhas de transmissão (LTs). Naquele momento, este segmento era um dos principais gargalos do setor elétrico. Apesar de o sistema nacional encontrar-se quase totalmente interligado, à exceção de algumas regiões isoladas no norte do País, era urgente a necessidade de ampliar a capacidade instalada de LTs. A falta de mais capacidade de transmissão de energia elétrica agravou a situação de desabastecimento do mercado das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste ao longo de 2001. Os níveis dos reservatórios das usinas hidrelétricas das regiões Sul e Norte estavam em patamares suficientes que permitiam ampliar a geração elétrica que, se exportada para as regiões de racionamento, aliviariam sobremaneira a crise de abastecimento. Esta solução não pôde ser viabilizada por conta da impossibilidade de transporte adicional de energia elétrica pelo Sistema Interligado Nacional.

Mais uma alternativa da qual o governo lançou mão para ajudar a amenizar a crise de abastecimento de energia elétrica foi reforçar o orçamento de investimento das empresas estatais. Algumas das medidas tomadas pela Petrobras já foram anteriormente mencionadas. O objetivo era que as empresas estatais do setor elétrico tivessem mais recursos financeiros disponíveis no caixa para levar à frente um amplo programa de obras. Ao contrário da prática aplicada nos últimos anos, por pressão da área econômica, o Sistema Eletrobrás – que inclui Furnas, CHESF e Eletronorte – foi liberado para novos investimentos, em que o governo encaminhou solicitação de crédito adicional extraordinário de R\$ 1,1 bilhão, ainda para 2001.

O que chamou atenção, pelo anteriormente exposto, foi a difícil situação financeira das empresas estatais, impedindo que os investimentos ocorressem no setor elétrico. Diante da crise de abastecimento, é exatamente na capacidade financeira das empresas estatais (Petrobras e Sistema Eletrobrás) que vem a resposta mais eficaz no encaminhamento das soluções do grande problema.

Como consequência das dificuldades enfrentadas, o ano de 2001 encerrou-se sem novidades quanto às privatizações previstas para o setor elétrico. As geradoras elétricas federais (Furnas, CHESF e Eletronorte), que ocupavam as atenções do setor no início do ano, tiveram seus processos de privatização atropelados pela crise no setor elétrico, o que inviabilizou qualquer possibilidade de realização de licitações. No âmbito estadual, a grande expectativa era o leilão de privatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) que, após duas tentativas fracassadas, foi adiado por tempo indeterminado pelo governo do Paraná.

A questão central que afeta o setor elétrico, que a crise de abastecimento fez transparecer, é que o novo modelo desenhado para o setor ficou estagnado. Os sinais são evidentes: o vácuo regulatório inibe os investimentos por parte da iniciativa privada; as privatizações não ocorreram nos níveis previstos; a reforma na direção de um mercado aberto e competitivo caminhou a passos lentos; e o Mercado Atacadista de Energia Elétrica não conseguiu operar de fato. Isso significa que o setor elétrico permaneceu com indefinições em questões estratégicas. Com tantas incertezas no campo regulatório, não há como atrair investidores privados, o que provocou a retomada dos investimentos governamentais.

Diante desse quadro de dificuldades e das restrições do setor privado para potencializar seus investimentos, o governo instituiu um comitê no âmbito da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) com o objetivo de rever a atual conformação do setor elétrico brasileiro. O comitê foi incumbido de encaminhar propostas para corrigir disfuncionalidades e propor aperfeiçoamentos, mantendo-se os objetivos e princípios básicos do modelo: aumento da oferta de energia assegurado por recursos privados, competição onde possível (geração e comercialização), regulação onde necessário (distribuição e transmissão), órgão regulador independente e diversificação da matriz energética.

Deve-se ressaltar que as empresas concessionárias do setor elétrico, protegidas pelas cláusulas contratuais, especialmente o equilíbrio econômico-financeiro, foram ressarcidas das perdas, com os usuários sendo onerados nas suas tarifas: as distribuidoras recuperaram aproximadamente US\$ 2,3 bilhões com prejuízos decorrentes do racionamento, sendo que quase US\$ 1,6 bilhão correspondeu à redução de receita provocada pela economia de energia por parte dos consumidores, e cerca de US\$ 700 milhões foram relativos ao aumento dos custos não gerenciáveis; as geradoras, por sua vez, compensaram perdas de aproximadamente

US\$ 1,3 bilhão provocadas pela crise de energia. O BNDES concedeu financiamento às empresas elétricas no valor de 90% do montante de perdas com o racionamento de energia elétrica. As empresas foram autorizadas a pagar o empréstimo via aumento das tarifas cobradas dos consumidores, não sendo protegidos pela modicidade.

Deve-se mencionar finalmente que, em março de 2004, com a mudança no governo federal, por meio da Lei nº 10.848, promoveram-se alterações significativas no marco regulatório do setor elétrico, destacadamente no que respeita à comercialização de energia elétrica em ambiente regulado ou livre. Evidentemente que mudanças fortes no marco regulatório provocam instabilidade na confiança dos investidores e dos financiadores, que requer tempo para assimilarem as novas regras.

Portanto, há necessidade premente de atrair, de forma mais incisiva, os investimentos oriundos do setor privado por meio de concessões de serviços públicos. A preocupação que permanece é quanto à possibilidade de insuficiência de oferta do insumo eletricidade para abastecer o mercado no período 2009-2012. São razões para preocupação: *i*) economia aquecida; *ii*) falta de grandes projetos para entrar em operação; *iii*) dependência de condições hidrológicas favoráveis; *iv*) Petrobras assumiu compromissos de fornecimento de gás acima de suas reais possibilidades de suprimento; e *v*) tendência de alta do preço da energia.

2.2 Setor aquaviário

As mudanças trazidas pela Constituição de 1988 permitiram novamente o uso de concessões para o fornecimento dos serviços essenciais de infraestrutura. O primeiro setor de infraestrutura brasileiro a ser beneficiado pela mudança foi o aquaviário. Em 1993, foi publicada a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993), que dispõe, principalmente, sobre a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias brasileiras. Tal lei representa um marco na evolução portuária brasileira, principalmente, por redefinir a estrutura do sistema institucional aquaviário nacional.

A partir desta lei, o sistema portuário começou a ser reestruturado: Ministério dos Transportes (MT) e a criação da Secretaria Especial dos Portos (SEP), da Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ) e, também, dos Conselhos de Autoridades Portuárias (CAP). O MT ficou responsável pela elaboração das diretrizes, formulação de políticas públicas e pelo planejamento estratégico referentes ao setor do transporte aquaviário. A SEP foi criada pela Lei nº 11.518, de 2007, competindo a ela assessorar direta e imediatamente o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento do setor aquaviário, promovendo sua fiscalização e regulação (BRASIL, 2007a). Quanto à ANTAQ, foi criada pela Lei nº 10.233, de 2001, e tem como principais atribuições participar do processo de planejamento, fiscalizar e regular o setor (BRASIL, 2001).

Na referida Lei nº 10.233/2001, foi também criado o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes, que tem em suas principais atribuições estabelecer normas e especificações técnicas para a manutenção, restauração de terminais e instalações portuárias que não foram arrendados pela ANTAQ, além de subsidiar o MT na formulação dos planos portuários gerais. Cabe ao DNIT, também, administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de infraestrutura de acesso, terminais e instalações portuárias fluviais e lacustres, excetuadas as outorgadas às Companhias Docas (BRASIL, 2001).

Essas mudanças institucionais foram refletidas nos mais de 8.500 km de costa marítima brasileira. Atualmente, o sistema portuário é constituído por portos com diversos regimes de concessão, delegação, autorização e administração, além dos terminais privativos. Antes da década de 1990, antes da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), no setor aquaviário, já existiam alguns portos que operavam por concessões privadas ou por concessões estaduais, como, por exemplo, Companhia Docas de Imbituba e o Porto de Suape, respectivamente (BNDES, 2001). No entanto, o número de concessões é bem maior em 2008, entre elas estão: 40 terminais de uso privativo; 19 portos administrados por empresas vinculadas ao Ministério dos Transportes, 14 portos com delegação a governos estaduais e municipais, três portos com concessão a entidades privadas, dois portos com concessão a governos estaduais e um porto com autorização a governo estadual (BRASIL, 2008a).

Essa mudança, também representou uma alteração de como os investimentos eram feitos no setor aquaviário. Desde a década de 1950, a principal fonte de financiamento era de recursos públicos, sendo o governo federal o principal investidor. A década de 1960 foi o período em que o setor mais recebeu investimentos. Em 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil (Portobrás), que tinha a missão de construir, explorar e administrar os portos e vias navegáveis de interior brasileiros, por meio de subsidiárias, as Companhias Docas (MARCHETTI; PASTORI, 2006).

A crise institucional no setor, na década de 1980, acabou sucateando a infraestrutura portuária, que recebeu seus últimos investimentos no fim da década de 1970. Com a mudança institucional após a dissolução da Portobrás, pela Lei nº 8.029/1990 (BRASIL, 1990) e a Lei dos Portos, o governo passou o controle dos portos aos estados, superintendências e Companhias Docas. Na década de 1990, ocorreram várias reformas e a busca por apoio e investimento do setor privado, por meio de concessões e arrendamentos. Isso requisitou melhoria na regulação portuária, avanços na privatização de serviços portuários, maior liberalização e competitividade.

Essa mudança fica visível no crescimento do sistema portuário, que passou a movimentar volumes cada vez maiores, tanto em toneladas quanto em valor. A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB) (2008) apresenta valores sobre a movimentação de toneladas de cargas do setor desde 1992 até o ano de 2007 (tabela 1). Verifica-se que, a partir de 1993, o crescimento na movimentação de cargas é cada vez maior, com um novo choque a partir de 2001, com apenas duas quedas em 1996 e 1999. Os anos de 1993 e 2001 foram significativos para o sistema portuário, no primeiro entrou em vigor a Lei dos Portos e, no segundo, foi criada a ANTAQ, duas mudanças institucionais que ajudaram a melhorar a regulação do setor.

TABELA 1
Movimentação do total de cargas (1992-2007)
(Em milhões de toneladas)

Movimentação do total de cargas															
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
340,5	347,0	360,4	387,7	386,4	414,2	443,0	435,7	484,7	506,2	529,0	570,8	620,7	649,4	692,8	754,7

Fonte: ANTAQ (2008) *apud* ABDIB (2008).
 Elaboração: ABDIB (2008).

Apesar disso, não foi apenas o aumento da participação da iniciativa privada que ajudou o setor a crescer. O governo ainda tem papel fundamental para o desenvolvimento do sistema portuário. Houve uma divisão dos investimentos de modo que o setor privado ficou responsável pela alocação de recursos em equipamentos e recuperação e manutenção das instalações portuárias, enquanto o governo continuou responsável pela construção e manutenção da infraestrutura portuária. Entre os programas do governo voltados para o setor, têm-se: *i*) Agenda Portos; *ii*) Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT); e *iii*) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A Agenda Portos (início de 2000) tinha como objetivo aprimorar o escoamento da produção, aumentando a eficiência das operações portuárias. O programa avaliou gargalos logísticos de dez portos de relevância nacional e direcionou cerca de R\$ 270 milhões para sanar tais gargalos, entre 2004 e 2006. Os portos atingidos pelo programa foram: Aratu, Itaquí, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Sepetiba, Santos, Paranaguá, Itajaí, São Francisco do Sul e Rio Grande (KAPPEL, 2005).

Pela Lei nº 11.033/2004 foi instituído o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto) (2004-2011). O objetivo é estimular a modernização dos portos brasileiros com incentivos fiscais para a compra de equipamentos e máquinas mais modernas, por meio de benefícios como a suspensão de diversos tributos, entre eles: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), impostos de importação, contribuição do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)

e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Após a carência de cinco anos do fato gerador, os impostos II e IPI tornam-se isentos (BRASIL, 2004). Os beneficiários do Reporto são o operador portuário, o concessionário de porto organizado, o arrendatário de instalação portuária de uso público, a empresa autorizada a explorar instalação portuária, entre outros.

O PNLT é um plano para a infraestrutura brasileira de transporte que busca o desenvolvimento socioeconômico, com alcance nacional, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes para os anos de 2007 a 2023 (BRASIL, 2007a). O objetivo do governo com o PNLT é recuperar o investimento em infraestrutura, retomando o processo de planejamento no setor, criando uma estrutura permanente de gestão do processo. Segundo Perrupato (2008), ao se confrontar o plano com as demandas do setor privado, os investimentos previstos para o período de 2008 a 2023 são de cerca de R\$ 402 bilhões. Deste montante, R\$ 40,5 bilhões (10%) serão destinados aos portos, sendo R\$ 18,9 bilhões em 2008-2011, R\$ 8,1 bilhões em 2012-2015 e R\$ 13,5 bilhões após 2015.

Quanto ao PAC (2007-2010), é um programa de governo destinado, principalmente, a incentivar investimentos do setor privado em diversos setores da economia, por meio de concessões – simples, patrocinada, administrativa. De um total de R\$ 503,9 bilhões de investimentos, o programa prevê cerca de R\$ 2,7 bilhões (0,5%) para o sistema portuário, a serem investidos em doze portos nos quatro anos de execução do programa. Além destes recursos, estão destinados, para a Marinha Mercante Brasileira, R\$ 10,5 bilhões em todo o período de duração do PAC. Existe intenção do governo federal em fomentar a indústria naval brasileira, como forma de trazer desenvolvimento e crescimento econômico ao setor e ao país, visto que, até então, inexistia uma empresa nacional capaz de adentrar no mercado da indústria naval. O fomento à indústria naval está a pleno vapor com a retomada das atividades no estado do Rio de Janeiro e, também, com a instalação do estaleiro Atlântico Sul no Porto de Suape (PE).

2.3 Setor petróleo e gás natural

A preocupação com uma política nacional de exploração do petróleo existe desde meados do século passado, com a política do setor definida pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. A referida lei criou a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)² sob regime de monopólio estatal, e traçou a Política Nacional do Petróleo (BRASIL, 1953). Em 1988, a Constituição Federal ratificou o regime de monopólio estatal – a visão nacionalista foi dominante durante o processo constituinte.

2. A Petrobras é uma empresa estatal brasileira, de economia mista, que opera em 27 países, no segmento de energia, prioritariamente nas áreas de exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo e seus derivados no Brasil e no exterior, sediada no Rio de Janeiro. Seu lema atual é "Uma empresa integrada de energia que atua com responsabilidade social e ambiental". A empresa está em quarto lugar no *ranking* das maiores petrolíferas de capital aberto do mundo, é a terceira maior empresa do continente americano em valor de mercado e ocupa o sexto lugar entre as maiores empresas do mundo.

O Estado brasileiro manteve seu monopólio sobre petróleo e gás até recentemente; porém, o debate sobre o tema sempre esteve dividido entre defensores do monopólio e os que acreditavam ser melhor para o país abrir espaço para a atuação de capital estrangeiro. Apenas em 1995, com o processo de desestatização avançando forte, o Congresso Nacional brasileiro promulgou a Emenda Constitucional nº 9, que alterou a redação do Artigo 177 da Constituição Federal de 1988, permitindo que as atividades no setor energético (petróleo e gás), antes exclusivas do Estado, pudessem ser exercidas pela iniciativa privada, também.

A quebra do monopólio sobre a exploração, a pesquisa, o transporte e o refino de petróleo e gás natural significou a possibilidade de a União poder contratar empresas públicas ou privadas para executar tais atividades. Isso foi regulado pela Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que determina que os serviços mencionados poderão ser exercidos por meio de concessões ou de autorizações, por meio de empresas formadas sob leis brasileiras e que tenham sede e administração no Brasil. Tal lei permitiu a quebra do monopólio, na prática, pois a União passou a conceder a exploração para o setor privado.

A Lei do Petróleo aborda mais do que apenas o petróleo, ela dispõe também sobre a política energética do país, tendo como objetivo a utilização racional da matriz energética brasileira, segundo as seguintes diretrizes:

- 1) Preservar o interesse nacional.
- 2) Promover o desenvolvimento.
- 3) Proteger os consumidores e o meio ambiente.
- 4) Garantir o provimento energético.
- 5) Incentivar a livre concorrência.
- 6) Atrair investimentos.

O planejamento e a elaboração da política do setor energético (petróleo e gás) são de responsabilidade do governo federal, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME). Vinculado à Presidência da República, foi criado, pela Lei nº 9.478/1997, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), presidido pelo ministro do MME. A função do conselho é prestar auxílio ao presidente, propondo políticas e medidas específicas, no âmbito dos objetivos determinados pela Política Energética Nacional.

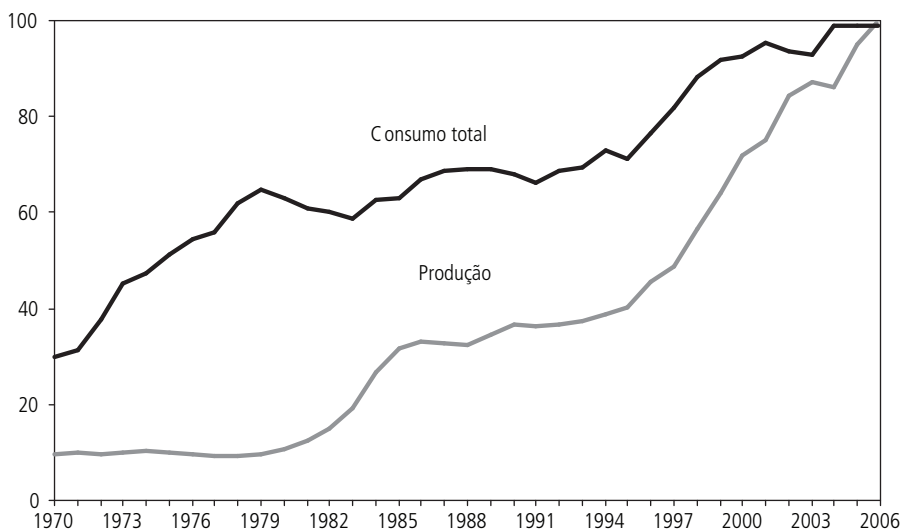
Outra instituição importante para o setor, criada pela Lei do Petróleo, foi a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O papel principal da ANP é regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas da indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis. A agência reguladora é a responsável pelas licitações e pela celebração dos contratos de concessão para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, em nome da União, segundo os termos da Lei do Petróleo.

Assim, a abertura que ocorreu em 1997 permitiu a concessão da exploração de petróleo e de gás para o setor privado. Apesar disso, a Petrobras ainda é a maior empresa do ramo no país e uma das maiores do mundo. Tem batido recordes de receita nos últimos anos e seus investimentos têm sido feitos em grande parte com recursos próprios (PETROBRAS, 2008).

Segundo seu *Relatório Anual 2007*, em 2006, a empresa investiu R\$ 33,7 bilhões, aumentando os investimentos em 2007 para R\$ 45,3 bilhões; e o objetivo é manter esta taxa de crescimento nos investimentos. O novo plano de negócios da empresa prevê um investimento de US\$ 112,4 bilhões, de 2008 a 2012, um incremento de 29% em relação ao plano anterior (PETROBRAS, 2008).

De fato, o crescimento nos investimentos e na produtividade da Petrobras devem-se, em parte, a tal quebra no monopólio. Bridgman, Gomes e Teixeira (2006) mostram que a ameaça de competição fez que a empresa se tornasse mais eficiente e a taxa de crescimento da produtividade do trabalho dobrasse. Desse modo, mesmo com o fim do monopólio na lei, a Petrobras ainda produz 97% do petróleo brasileiro, também, no refino, enfrentando pouca competição de fato. Entretanto, o ganho de produtividade foi grande, quando comparado ao período anterior à lei, superando inclusive companhias petrolíferas estrangeiras. Este aumento de produtividade permitiu, também, que a produção total de petróleo nacional superasse o consumo interno do produto, a chamada autossuficiência (gráfico 1).

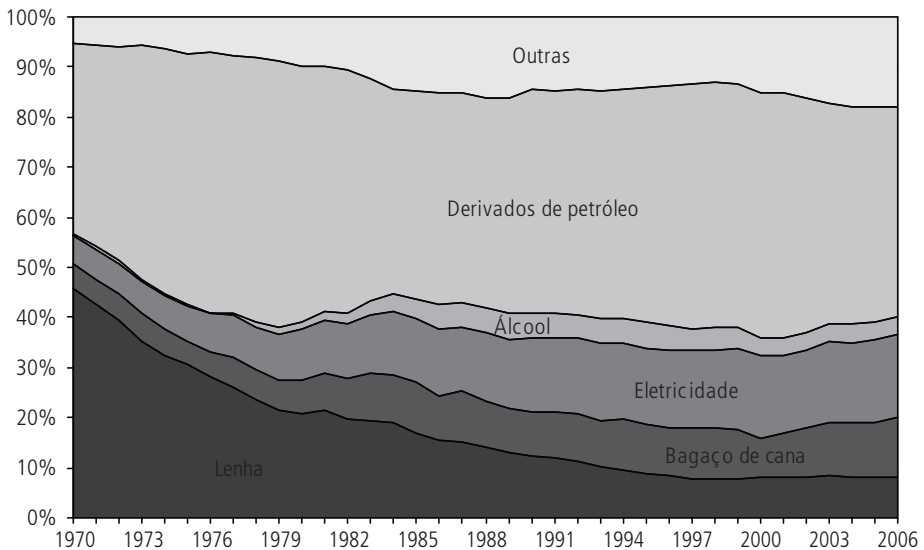
GRÁFICO 1
Evolução do setor petrolífero brasileiro (1970-2006)
(Petróleo – 10^6 m^3)



Fonte e elaboração: MME.

Também percebe-se, no gráfico 1, o impacto das crises de preços internacionais do petróleo, particularmente a de 1979, que forçou o país a alterar sua matriz energética e aumentar a produção de petróleo a partir da década de 1980. Assim, naquela década, a produção petrolífera aumenta exponencialmente, enquanto o consumo se estabiliza, ou cresce menos que a produção. Esta mudança na matriz energética nacional também pode ser vista no gráfico 2, em que outras fontes de energia, não derivadas do petróleo, ganharam papel importante no país, particularmente as fontes renováveis de energia, entre elas a eletricidade e o bagaço de cana.

GRÁFICO 2
Evolução do consumo final por fonte energética no país (1970-2006)
(Consumo final por fonte %)



Fonte e elaboração: MME.

Além da Petrobras, existem também ações do governo para investimento no setor. Entre elas, pode-se ressaltar, em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a determinação da ANP de que as concessionárias devem direcionar recursos para esta área. Desse modo, a partir de 1998, os contratos de concessão apresentam cláusula sobre a obrigatoriedade. Por tais cláusulas, as concessionárias precisam investir pelo menos 1% de sua receita bruta em P&D (ANP, 2005).

O Programa de Aceleração do Crescimento também direcionará recursos para investir em petróleo e gás, visando atingir algumas metas, como a produção de 2,6 milhões de barris de petróleo por dia, e expandir em mais de 4 mil quilômetros a infraestrutura de gasodutos. Para tanto, entre 2007 e 2010, o programa

planeja investir R\$ 179 bilhões na produção e exploração de petróleo e gás, sendo R\$ 93,4 bilhões para pesquisa e produção de petróleo, R\$ 45,2 bilhões para refino, transporte e petroquímica e R\$ 40,4 bilhões para a produção e transporte de gás natural (dutos).

Há de se ressaltar que, diante dos investimentos realizados e a realizar no setor petróleo, chegou-se a descobertas de grandes reservas, as chamadas reservas do pré-sal – localizadas no litoral da região Sudeste –, que colocam o Brasil no grupo dos grandes produtores de petróleo. Com a identificação destas reservas, é recomendável rediscutir o marco regulatório do setor, sem rompimento das regras e dos contratos firmados anteriormente, nas áreas ainda não licitadas e que pertencem à União. Este novo marco para o petróleo viria atender aos interesses socioeconômicos e ambientais do país.

2.4 Setor ferroviário

Criada em 1957, a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) era responsável por promover e gerir os interesses da União no setor de transportes, principalmente por meio da exploração destes serviços. Em 1992, a Rede foi incluída no processo de desestatização (Decreto nº 473, de 10 de março de 1992) e, em 2007, foi extinta. Após um longo período sem investimentos no setor, acarretando baixo desempenho operacional da Rede e deterioração da qualidade dos serviços ofertados, estes foram concedidos à iniciativa privada (LANG, 2007).

Em virtude da criação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), deu-se início ao processo de privatização das malhas da RFFSA (tabela 2), em março de 1996, com o leilão da Malha Regional Oeste para a Concessionária Ferrovia Novoeste S.A.

TABELA 2
Leilão das malhas da RFFSA e Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa)

Malhas regionais	Data do leilão	Concessionárias	Início da operação	Extensão (Km)
1. Oeste	5/3/1996	Ferrovia Novoeste S.A.	1º/7/1996	1.621
2. Centro-Leste	14/6/1996	Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	1º/9/1996	7.080
3. Sudeste	20/9/1996	MRS Logística S.A.	1º/12/1996	1.674
4. Teresa Cristina	26/11/1996	Ferrovia Tereza Cristina S.A.	1º/2/1997	164
5. Sul	13/12/1996	Ferrovia Sul-Atlântico S.A. ¹	1º/3/1997	6.586
6. Nordeste	18/7/1997	Companhia Ferroviária do Nordeste	1º/1/1998	4.534
7. Paulista	10/11/1998	Ferrovias Bandeirantes S.A.	1º/1/1999	4.236
Total	–	–	–	25.895

Fonte: ANTF (2006) *apud* Confederação Nacional dos Transportes (CNT) (2007).

Elaboração: CNT (2007).

Nota: ¹ A ferrovia é denominada hoje de América Latina Logística do Brasil S.A. (ALL).

Atualmente, o setor é regulado pela Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001), a partir do Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002. A agência reguladora é vinculada diretamente ao Ministério dos Transportes e participa da fiscalização das operações e dos investimentos destinados ao setor. Como no setor aquaviário, o governo federal, o MT e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes possuem praticamente as mesmas atribuições perante o setor ferroviário.

Atuam no sistema ferroviário brasileiro doze concessionárias com direito a operação, manutenção e investimento das malhas que detêm. São elas:

- 1) Ferrovia Novoeste S.A.(Novoeste);
- 2) Ferrovia Centro-Atlântica (FCA);
- 3) MRS Logística S.A.;
- 4) MRS, Ferrovia Tereza Cristina S.A. (FTC);
- 5) América Latina Logística do Brasil (ALL);
- 6) Estrada de Ferro Paraná Oeste (Ferroeste);
- 7) Estrada de Ferro Vitória à Minas (EFVM);
- 8) Estrada de Ferro Carajás (EFC);
- 9) Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN);
- 10) Ferrovias Bandeirantes S.A. (Ferroban);
- 11) Ferrovias Norte Brasil S.A. (Feronorte); e
- 12) VALEC/Subconcessão: Ferrovia Norte-Sul S.A. – VALEC.

A empresa pública Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC) está na forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, que atualmente tem a concessão de construção e exploração da infraestrutura ferroviária: *i*) para a construção e operação da Ferrovia Norte-Sul – 3.100 km de extensão, com início em Belém (PA), indo até o município de Panorama (SP); *ii*) EF 246 – 1.500 km de extensão, cobrindo os municípios de Uruaçu (GO) até Vilhena (RO); *iii*) EF 267 – 750 km de extensão, que vai de Panorama (SP) até Porto Murtinho (MS); e *iv*) EF 334 – 1.500 km de extensão, indo de Ilhéus (BA) até Alvorada (TO).

Como forma de mostrar o comportamento do setor ferroviário após o início de suas concessões à iniciativa privada, podem ser vistos na tabela 3 os investimentos no setor por parte da União e das concessionárias do setor ferroviário, além de outros resultados relevantes ao quadro econômico do setor.

TABELA 3
Resultados do setor ferroviário desde o início das concessões (1997-2007)

Resultados do setor	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contêineres movimentados	3.459	10.131	59.805	78.777	99.053	106.690	135.770	159.190	189.050	205.370	ND
Produção ferroviária (bilhões de TKU)	137,2	141,5	138,9	153,9	161,8	167,7	180,5	202,5	221,2	232,3	257,4
Volume transportado (milhões de TU)	253,3	259,3	256	288,1	291,6	315,8	336,4	368,4	386	404,3	445,2
Investimentos da União (R\$ milhões)	560	499	583	673	824	724	1.124	1.966	3.158	2.350	2.737
Investimentos das concessionárias (R\$ milhões)	398	386	538	617	766	668	1.089	1.958	3.114	2.221	2.597

Fonte e elaboração: ANTF (2009).

Obs.: ND = não disponível; TKU = tonelada por quilômetro útil; e TU = toneladas úteis.

São destaques na tabela 3 duas variáveis: movimentação de contêineres e investimentos. A primeira teve um crescimento significativo no período 1997-2006. Isso se deve ao volume de investimento realizado no período tanto pelo setor público quanto pelo privado. Entretanto, no caso do setor público, parte deste investimento não é necessariamente no setor produtivo e, sim, no pagamento de passivos (particularmente os trabalhistas) que viabilizaram a privatização do setor (ao assumir esses passivos o governo desonerou o setor privado).

Atualmente, o setor ferroviário brasileiro está inserido na programação de investimentos do PNLT e do PAC. No PNLT (2007-2023), segundo Perrupato (2008), do montante destinado a infraestrutura de transportes, que é R\$ 402 bilhões, aproximadamente R\$ 245,02 bilhões (60,9% do total), serão destinados ao setor ferroviário, sendo R\$ 45,5 bilhões em 2008-2011, R\$ 158,9 bilhões em 2012-2015 e R\$ 40,6 bilhões após 2015. Para o PAC (2007-2010), há uma previsão de aproximadamente R\$ 7,9 bilhões para a construção de cerca de 2.500 km de malha ferroviária.

2.5 Setor de telecomunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações foi instituído em 1962, pela Lei nº 4.117, e a partir dele foi criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel S.A.), responsável pelos serviços de telecomunicação interestaduais e internacionais (longa distância). O serviço de telefonia urbana ficou a cargo da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) e suas concessionárias estaduais. A Telebrás era uma sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 5.792/1972, que instituiu a política de exploração de serviços de telecomunicações e determinou que estes serviços

fossem explorados pela União, diretamente ou mediante concessão ou autorização. Em cada estado existia uma empresa-polo e foram incorporadas companhias telefônicas existentes.

O setor que antes era explorado pela União, por meio, principalmente, de suas empresas-polo e a Embratel, pertencentes ao sistema Telebrás, pôde ser explorado pela iniciativa privada, desonerando os cofres públicos brasileiros pela baixa eficiência do setor, a partir da mudança da Constituição Brasileira, em 1995, e com as promulgações da Lei Mínima e da Lei Geral de Telecomunicações – visavam reduzir a máquina estatal brasileira. Aprovada em 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472) dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador, além de definir as linhas gerais de outros aspectos institucionais do setor de telecomunicações. O Sistema Telebrás foi privatizado no dia 29 de julho de 1998 e, a partir de então, o serviço de telecomunicações passou a ser prestado, mediante concessão ou permissão, pela iniciativa privada, em âmbito local, regional, nacional e/ou internacional.

Essa lei trata, principalmente, da fiscalização, comercialização, utilização dos serviços de telecomunicações, bem como do uso dos recursos de órbita e espectros de radiofrequência. O setor de telecomunicações passou a ser regulado e fiscalizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que é diretamente vinculada ao Ministério das Comunicações. Este tem a responsabilidade de estabelecer as diretrizes e elaborar as políticas públicas para as telecomunicações.

A tabela 4 mostra o comportamento de alguns indicadores do setor de telecomunicações após o início de suas concessões à iniciativa privada, tais como: *i)* expansão das telecomunicações; *ii)* oferta de serviço móvel; *iii)* número de estações de radiodifusão etc.

TABELA 4
Resultados do setor de telecomunicações (1996-2007)

Indicadores	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Expansão do setor												
Densidade total de telefones (telefones/100 hab.)	11,0	13,4	16,8	24,2	32,4	39,0	42,9	48,3	58,7	68,1	73,9	84,3
Serviço móvel												
Densidade telefônica (acesso/100 hab.)	1,7	2,8	4,5	9,1	14,0	17,0	20,3	26,2	36,6	46,6	53,2	63,6
Televisão por assinatura												
Densidade serviço TV por assinatura (assinatura/100 domicílios)	4,7	6,0	6,2	6,5	7,7	8,0	7,7	7,6	7,9	8,3	8,9	10,2
Radiodifusão (estações)												
Rádios em geral (estação)	2.976	3.010	3.011	3.020	3.077	4.376	5.470	5.919	6.278	6.612	7.186	7.691

Fonte e elaboração: Ministério das Comunicações (2008).

Como pode ser observada pela tabela 4, a oferta de serviços aumentou consideravelmente. Todos os indicadores tiveram elevado crescimento, destacadamente a densidade do serviço móvel celular, chegando, em 2007, a 63,7 telefones por cada 100 habitantes, contra 1,7 em 1996. Em segundo lugar, está a expansão do setor, saindo de 11, em 1996, para 84,3 telefones fixos por 100 habitantes em 2007. Três pontos ficaram constatados após a privatização do setor de telecomunicações no Brasil, quando comparadas ao período pré-privatização:

- 1) Acesso ao serviço é mais barato e rápido.
- 2) Tarifas estão mais altas.
- 3) Consumidor tem dificuldade no atendimento às suas reclamações.

Mesmo após o processo de delegação dos serviços de telecomunicação à iniciativa privada, o governo federal manteve os investimentos destinados à melhoria da qualidade dos serviços. Segundo o Ministério das Comunicações, estão em vigor dois programas de governo destinados a este setor: o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) (Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000) e o Fundo para Inovação Tecnológica em Telecomunicações (Funttel) (Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000).

Segundo o próprio Ministério das Comunicações, por meio de sua Transparência Pública, entre 2005 a 2008 (julho), o montante destinado ao FUST foi de R\$ 3,1 bilhões, não sendo pago qualquer montante, ao longo desses anos (TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, 2009). Para o Funttel foi destinado um montante de R\$ 1 bilhão, entre 2005 e 2008 (julho), sendo que foi executado pelo setor um valor de R\$ 273,2 milhões. A causa principal da baixa execução está no constante contingenciamento realizado pelo governo federal para atingir as metas de superávit primário (TERUYA, 2006).

2.5.1 Considerações relevantes

A partir da Constituição de 1988, a infraestrutura econômica (setores aquaviário, petróleo e gás natural, ferroviário e telecomunicações) teve impactos diferentes, tais como: sistema misto, com participação pública e privada no setor aquaviário; manutenção da elevada participação da Petrobras, após a quebra do monopólio (Lei do Petróleo); e privatização nas ferrovias e telecomunicações.

No caso do setor aquaviário, o regime das concessões implantado viabilizou a parceria pública e privada. O setor público (União, estados e municípios), na maioria dos casos, está responsável pela infraestrutura portuária e seus acessos, enquanto o setor privado ficou com a gestão dos terminais. Tal parceria está trazendo mais eficiência para o setor, traduzida em maior

quantidade de carga embarcada e desembarcada, menor tempo de operação, redução de tarifas portuárias e de acidentes e maior mecanização dos terminais.

Quanto ao setor petróleo, mesmo com a quebra do monopólio da Petrobras, esta continua sendo a maior empresa em suas principais atividades: pesquisa, exploração, transporte, refino, distribuição, importação e exportação. Sua inserção no setor produtivo de petróleo e gás natural é muito grande e bem estruturada, permitindo, assim, que tenha vantagens em conhecimento e custos relativos a outras empresas que operam no território brasileiro. Como a União é a maior acionista, torna a empresa preferencial quanto às estratégias de política energética. Energia pode ser considerada um instrumento de segurança nacional.

Finalmente, no caso do setor ferroviário e de telecomunicação, a privatização foi o fator que mudou os quadros de expansão de ambos. A mudança regulatória associada a novas tecnologias tornou os setores mais dinâmicos, principalmente o de telecomunicações. Os investimentos privados aconteceram em grande monta proporcionando a ampliação da oferta de serviços. Há, ainda, uma demanda reprimida nestes dois setores, contribuindo, assim, para a elevação das tarifas e, particularmente, no setor de telecomunicações está começando o processo de concentração de empresas. Esse processo poderá contribuir para a não redução dos preços dos serviços.

2.6 Concessões de rodovias no Brasil

Efetivamente, a concessão da infraestrutura rodoviária foi motivada pela escassez de recursos públicos, que levou a uma crescente deterioração da qualidade das rodovias, exigindo vultosos investimentos na malha. Desde 1995, o governo federal e os governos estaduais fazem a atração de recursos privados por meio de concessões rodoviárias, para as estradas de elevado fluxo de veículos, pois somente essas rodovias proporcionam o retorno financeiro que viabiliza o interesse da iniciativa privada no negócio da concessão rodoviária.

Com relação à PPP, cabe destacar que o governo federal não conseguiu constituir nenhuma. Chegou a lançar, em setembro de 2006, um edital para as rodovias BR-116 e 324, na Bahia que pretendia recuperar 638 quilômetros de estradas, desde a divisa de Minas Gerais com a Bahia até Salvador. Porém, à semelhança das obras da Ferrovia Norte-Sul que o governo desistiu de fazer por meio de PPP, o Ministério dos Transportes anunciou, em julho de 2007, após a realização das audiências públicas, que o governo abdicou de fazer uma PPP para recuperar as referidas BRs. O ministro dos transportes comunicou “que as rodovias são viáveis economicamente e podem ser repassadas à iniciativa privada por concessão comum, ou seja, sem necessidade de investir dinheiro público” (FOLHA *ONLINE*, 2007).

O estado pioneiro foi São Paulo, com assinatura da PPP para a linha 4 do Metrô, em novembro de 2006. O governo de São Paulo enfrentou dificuldades que atrasaram a efetivação da parceria, como exigência de maior prazo para a consulta pública, depois de realizar uma mudança no edital, e a disputa na Justiça contra contestações de que os projetos seriam onerosos.

A unidade da Federação que saiu à frente no setor rodoviário foi Minas Gerais, que, em maio de 2007, assinou com um grupo privado o contrato da primeira PPP rodoviária do país, beneficiando 372 quilômetros da MG-50, que liga o sudoeste do Estado de Minas Gerais ao noroeste do Estado de São Paulo.

Outras PPPs também merecem ser citadas, como a do emissário submarino de dejetos na Bahia e a operação e expansão do serviço de esgotos do Município de Rio Claro (SP). Todas essas PPPs são concessões patrocinadas, à medida que os usuários pagam tarifas pelos serviços prestados, sendo que as receitas das concessionárias são complementadas com aportes de recursos por parte do poder concedente. Destaque-se, ainda, a variedade de empreendimentos que podem ser implementados como PPP, com características distintas, que exigem estudos jurídicos, técnicos e econômicos específicos, demonstrando a complexidade da alternativa.

2.6.1 Concessões de rodovias federais

O governo brasileiro iniciou, em 1995, o Programa de Concessão de Rodovias Federais para a iniciativa privada. O vencedor da licitação tem sido escolhido pelo critério de menor tarifa de pedágio, com prazos prefixados de 20 a 25 anos, com base em um plano de investimentos que contempla também exigências de critérios de segurança das rodovias, que deve ser parcialmente cumprido em tempo prévio ao início da cobrança de pedágio. Neste caso, o edital também deve considerar o número e a localização das praças de pedágio, o tipo de atendimento pré-hospitalar, o sistema de telefonia de emergência, entre outras questões.

O programa foi iniciado com a concessão da Rio-Petrópolis-Juiz de Fora, em 1995. No ano seguinte, prosseguiu com a transferência da rodovia Presidente Dutra (Rio-São Paulo), da Ponte Rio-Niterói e da rodovia Rio-Teresópolis-Além Paraíba. Esta etapa foi concluída em 1997, com a Osório-Porto Alegre-Acesso Guaíba (tabela 5). Esta etapa representou a transferência de 856,4 quilômetros de estradas à iniciativa privada.

As concessionárias tiveram como obrigação realizar investimentos nos seis primeiros meses. Sempre que necessário, devem executar obras emergenciais e de recuperação. Em contrapartida, ganharam o direito de cobrar tarifas de pedágio após o primeiro semestre. Os valores têm reajuste anual ou podem ser alterados a qualquer momento, de acordo com as regras de revisão de tarifa, ambos previstos em contrato.

TABELA 5

Concessões rodoviárias implementadas pelo governo federal

Trecho rodoviário	Extensão (Km)	Prazo	Concessionária	Início
Rio-Petrópolis-Juiz de Fora	179,7	25	Concer	31/10/1995
Ponte Rio-Niterói	13,2	20	Ponte	17/8/1996
Presidente Dutra	406,8	25	Nova Dutra	1 ^a /8/1996
Rio-Teresópolis- Além Paraíba	144,4	25	CRT	2/9/1996
Osório-Porto Alegre- Acesso Guaíba	112,3	20	Concepa	26/10/1997
Total	856,4			

Fonte: Pires e Giambiagi (2000).
Elaboração dos autores.

Somente no fim de 2007 ocorreu a segunda etapa de concessões de rodovias federais quando foram licitados sete trechos de rodovias, cerca de 2.600 quilômetros, com prazo de concessão preestabelecido em 25 anos para cada trecho.

2.6.2 Concessões de rodovias estaduais

As concessões de rodovias também têm sido realizadas por vários estados. Em parte como consequência da Lei nº 9.277/1996, que autorizou a União a delegar aos estados a administração e a exploração de trechos de rodovias ou obras rodoviárias. As rodovias federais foram delegadas aos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

No processo de concessões de rodovias estaduais foram privatizados 9.644 quilômetros, sendo que, no Estado de São Paulo, foram transferidos para a administração privada 3.897 quilômetros. No Rio Grande do Sul, o programa de concessões rodoviárias começou em 1995 e envolveu 2.403 quilômetros de rodovias e o prazo adotado foi de 15 anos. No Paraná, foram concedidos 2.495 quilômetros e o prazo de concessões adotado foi de 24 anos. Existem também concessões de rodovias estaduais no Rio de Janeiro (Via Lagos e Via Municipal Urbana Linha Amarela), no Espírito Santo (Rodosol) e na Bahia (Linha Verde) (tabela 6).

TABELA 6

Concessões rodoviárias por estado

Estado	Km
São Paulo	3.897
Paraná	2.495
Rio Grande do Sul	2.403
Rio de Janeiro	564
Bahia	217
Espírito Santo	68
Total	9.644

Fonte: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR).
Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis em www.abcr.org.br em 2004.

2.7 Praças de pedágio em operação

A política de concessão tem melhorado as condições das rodovias pedagiadas; porém, chama atenção o grande número de praças de pedágio que surgiram nos últimos anos, principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Pela tabela 7, constata-se que, em dez anos da política de concessão de rodovias, até o início de 2006, surgiram mais de 320 pontos de cobrança de pedágio no Brasil, sendo que o governo federal constituiu 39 nas regiões Sul e Sudeste. As restantes, 282, são concessões estaduais, concentradas também nestas regiões, sendo 153 em São Paulo, 57 no Rio Grande do Sul, 52 no Paraná e doze no Rio de Janeiro.

Essas praças de pedágio, administradas por concessionárias privadas, controlam cerca de 90% das estradas com pista dupla, respondendo por algo em torno de 40% do tráfego de veículos nas rodovias brasileiras, embora signifique apenas 6% da malha rodoviária nacional.³ Em suma, a concessão de rodovias ao setor privado resolve parcialmente a questão da infraestrutura rodoviária, uma vez que a maior parte das estradas, devido a seu elevado número e pequena densidade do fluxo de veículos, não é passível de ser concedida à exploração da iniciativa privada.

TABELA 7
Praças de pedágio em operação no Brasil

Concedente	Unidirecionais	Bidirecionais	Total ¹
Governo federal	5	17	39
São Paulo	35	59	153
Rio Grande do Sul	5	26	57
Paraná	–	26	52
Rio de Janeiro	–	6	12
Espírito Santo	–	2	4
Ceará	–	1	2
Bahia	1	–	1
Mato Grosso do Sul	1	–	1
Total	47	137	321

Fonte: www.ntcelogistca.org.br, consultado em 1º set. 2005.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ As praças de pedágio bidirecionais foram contadas em dobro, pois cobram nos dois sentidos.

2.7.1 Sistemática para estabelecer o valor inicial do pedágio

O contrato de concessão de serviço público tem por objeto a transferência da execução de um serviço do poder público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento, aí incluídos os ganhos normais do negócio, por meio de uma tarifa cobrada dos usuários.

3. Extraído da matéria *Em 2001 mais de 500 milhões de veículos pagaram pedágio nas estradas concedidas para a iniciativa privada*. Disponível em: <www.estradas.com.br>.

Esse tipo de contrato trata, normalmente, de um monopólio natural, em que o único provedor de um determinado serviço de infraestrutura – como é o caso, por exemplo, do concessionário de uma rodovia que investe na sua construção, recuperação, operação e manutenção – remunera-se por meio da cobrança de tarifa. Alguns serviços públicos, sob a forma de monopólios naturais, quando transferidos para iniciativa privada, costumam exigir algum tipo de controle, evitando que a empresa explore seu poder de mercado.

A questão central está em estabelecer um balanço entre proteger o usuário de potenciais abusos de monopólios, mas garantindo que as empresas privadas possam obter retorno adequado dos investimentos. Neste caso, ganha importância a regulação, que assume o papel crucial de garantir, por meio de mecanismos administrativos (licitação, atualização de tarifas, contratos de concessão etc.), a eficiência do empreendimento e o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Ademais, busca disciplinar a apropriação da renda de monopólio em prol do concessionário e dos usuários.⁴

Um mecanismo adotado para evitar que a renda de monopólio seja apropriada pelo concessionário é o processo licitatório, que tem o objetivo de reproduzir as condições de concorrência por meio da competição pela entrada no mercado, permitindo que, desta forma, as rendas de monopólio sejam dissipadas e os usuários possam se beneficiar de tarifas mais baixas do serviço oferecido em regime de monopólio natural.

As observações relativas à redução das tarifas no momento da licitação encontram correspondência nos trabalhos de Demsetz (1968) e Posner (1972), que são as referências básicas do argumento de que o problema do monopólio natural, a exemplo da concessão de rodovias, pode ser contornado pela utilização de um leilão, que antecede a outorga da concessão para explorar o monopólio, àquela empresa que se propõe a ofertar o serviço em melhores condições para os usuários. Demsetz sugere que o processo pelo qual uma empresa interessada na prestação de um serviço público assegura um monopólio natural pode ser comparado ao de um leilão. Os concorrentes não podem fixar, no momento da licitação, preços de monopólio, sob pena de serem derrotados no leilão para a conquista do mercado. O preço vencedor, portanto, deverá refletir o custo médio da produção para a dimensão do mercado em pauta. Neste sentido, a concorrência estaria presente mesmo no monopólio natural. Por isso, os contratos que resultariam dos leilões de concessões fixariam as tarifas dos serviços a serem prestados muito próximos dos preços praticados em regime de concorrência.

4. No caso do critério de licitação de maior valor de outorga, o poder concedente também se beneficia da renda gerada pelo empreendimento.

Para os autores, os leilões seriam um mecanismo pelo qual se torna possível fazer que a competição *pelos* mercados – ou seja, a disputa de empresas privadas pela concessão para explorar um dado serviço, vencida por aquela que se propusesse a fornecê-lo pelo menor preço – substitua adequadamente a concorrência *no* mercado – considerada ausente em uma situação de monopólio natural.

Tradicionalmente, é possível identificar quatro modelos básicos de licitação de concessão de monopólios naturais: a disputa pela menor tarifa; a disputa pelo menor prazo da concessão; o maior valor de outorga; e a combinação dos três critérios anteriores. Pela tabela 8, observa-se que, na experiência brasileira, apenas o critério de menor prazo da concessão não foi utilizado na definição do licitante vencedor, até porque a Lei das Concessões não considera o prazo como um critério de julgamento das licitações. Constata-se que os prazos variaram de 15 a 25 anos, como opção preestabelecida pelo órgão concedente, sem uma justificativa técnica ou econômica.

TABELA 8
Critérios de licitação de concessão de rodovias no Brasil

Órgão concedente	Critério de licitação	Duração do contrato
Governo federal	Menor tarifa	20 e 25 anos
São Paulo	Menor tarifa e valor fixo de outorga	20 anos
Paraná	Maior extensão de trechos com tarifa pré-fixada	24 anos
Rio Grande do Sul	Maior extensão de trechos com tarifa pré-fixada	15 anos
Rio de Janeiro	Maior valor de outorga, dia/sazonal	25 anos

Fonte: Britto e Araújo (2003).
Elaboração dos autores.

A tabela 8 mostra que apenas o governo federal utilizou o critério de menor tarifa de pedágio, que é aquele que apresenta maior preocupação com os usuários. Os governos estaduais procuraram, nas concessões, obter uma receita adicional extraída dos usuários das rodovias pedagiadas. São Paulo combinou o menor valor de tarifa com recebimento fixo da concessionária. O Rio de Janeiro usou como critério o maior valor de outorga. Enquanto os estados do Sul incluíram como responsabilidade das concessionárias a recuperação e manutenção de trechos de estradas não pedagiadas, transferindo para os usuários os encargos.

Uma fórmula simplificada, para fins de apresentação, mostra como as empresas participantes de licitação, do governo federal, podem calcular o valor inicial da tarifa de pedágio. Ela expressa a relação entre os investimentos iniciais, os custos futuros (manutenção, operação, restauração, amortização e depreciação) e a remuneração do capital, projetados para cada ano, sobre o fluxo de veículos para o prazo da concessão. Este fluxo baseia-se nas observações iniciais do tráfego na rodovia e é projetado para o período da concessão segundo uma taxa de crescimento r . A fórmula é representada matematicamente por:

$$P_{ed} = \frac{I_{inicial} + \sum C_{fut} (1+i)^n + \sum R_{fut} (1+i)^n}{\sum F_{inicial} (1+r)^n} \quad (1)$$

em que:

P_{ed} = tarifa inicial de pedágio;

$I_{inicial}$ = investimentos iniciais;

C_{fut} = custos futuros;

R_{fut} = remuneração do capital do concessionário;

i = taxa de desconto, para cálculo do valor presente;

$F_{inicial}$ = fluxo observado na rodovia;

r = taxa de crescimento do fluxo de veículos; e

n = prazo da concessão.

Essa tarifa inicial de pedágio, definida em licitação, em princípio, também atenderia ao requisito legal da modicidade da tarifa, desde que haja muitos participantes concorrendo, sem conluio, pela concessão. Nessa situação, espera-se que a tarifa inicial esteja mais próxima do preço de concorrência do que de monopólio.

2.7.2 Fatores que interferem no cálculo da tarifa inicial de pedágio

Observando a fórmula 1, podem-se inferir alguns dos fatores que afetam a tarifa inicial. Entre esses, cabe destacar dois que podem elevar o numerador e, por consequência, o valor inicial da tarifa, quais sejam: o volume do investimento inicial especificado no edital e os riscos do negócio. Entre os riscos, cabe destacar o risco político, como o que se observou quando ocorreram as primeiras concessões; na época não havia consenso entre os partidos políticos da necessidade de conceder à iniciativa privada a exploração de rodovias, o que aumentava os riscos do negócio, especialmente, ao se considerar uma eventual mudança de governantes. Os empresários, ao constatar o risco, buscam um retorno maior para compensá-lo, o que eleva a tarifa inicial.

Com relação ao denominador da fórmula 1, pode-se observar que a tarifa inicial de pedágio é calculada considerando o fluxo de veículos projetado para período da concessão. Neste sentido, cabe destacar que, por especificação do edital, o risco do fluxo de veículos durante todo o período da concessão é de responsabilidade da concessionária. Por isso, acredita-se que as empresas interessadas em participar do leilão tendem a fazer estimativas conservadoras desse fluxo, pela incerteza inerente ao longo prazo da concessão, de até 25 anos. Ganha a licitação a empresa menos conservadora na projeção do fluxo de veículos, porque esta empresa apresenta a menor tarifa de pedágio.

Em outras palavras, é de se esperar que, diante da incerteza existente ao fazer o lance em uma licitação, o empresário trabalhe com uma taxa de desconto (retorno) mais alta. Este recurso será adotado para acomodar o risco de que o comportamento efetivo do fluxo de veículos seja inferior à estimativa feita pela firma para calcular o valor presente de suas receitas. Pois,

[...] no caso de um erro por superestimação, isso significa que a tarifa inicial da concessão trará perda de rentabilidade, enquanto que, em caso de subestimação (projeção conservadora), a concessionária vencedora do leilão não sofrerá nenhuma penalidade por isso. Deve-se frisar que, mesmo a concorrência na disputa para ganhar a própria concessão não implica uma melhor estimativa da previsão de demanda pelo serviço (fluxo de veículos), se todos os concorrentes tiverem graus similares de aversão ao risco, pois a tendência é que todos sejam conservadores ao estimar a demanda, em função do risco envolvido no negócio. A questão central aqui é a assimetria de riscos envolvidos na tomada de decisão poder levar a concessionária a subestimar a demanda futura pelo serviço, para ter um maior grau de segurança de que a rentabilidade do empreendimento não seja inferior à esperada (PIRES; GIAMBIAGI, 2000, p. 11).

Outra questão importante que interfere no cálculo da tarifa inicial é referente à taxa básica de juros vigente no país quando da licitação da concessão. Cabe destacar que o empresário, ao investir certa quantidade de recursos próprios em um projeto, sabe que está deixando de ganhar um rendimento que lhe é oferecido pelo sistema financeiro, por diferentes mecanismos. Isso quer dizer que o investimento do capital tem um custo de oportunidade que não está contabilizado no orçamento de receitas e de custos. O custo de oportunidade do capital (COC) é um custo financeiro que equivale à perda que o capital investido sofre por estar vinculado ao projeto e não poder ser investido em outra alternativa oferecida pelo mercado (BUARQUE, 1984, p. 145).

Assim, para atrair o investidor privado para alocar recursos no projeto, a taxa de retorno do investimento tem de ser superior à taxa real que ele pode obter no mercado. Ou seja, para que a concessão seja economicamente bem-sucedida, é preciso que a taxa de retorno contratual seja superior à remuneração do capital para que o investimento seja considerado atrativo o bastante, com garantia da sua manutenção ao longo da concessão. Em outras palavras, a Selic⁵ de longo prazo estando elevada na data do edital, impacta de modo significativo o valor inicial da tarifa de pedágio tanto por encarecer os empréstimos que o empresário toma no mercado quanto por elevar o COC.

5. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

2.8 A importância da tarifa inicial em relação ao equilíbrio econômico-financeiro de contratos

A legislação que rege os contratos de concessão apresenta duplo caráter: de interesse público (por ser um serviço público) e de interesse privado (exploração comercial que visa a resultado econômico). O regime jurídico destes contratos administrativos diferencia-se das regras aplicáveis aos contratos privados em vários aspectos, mas principalmente quanto à reserva de “poderes especiais” (privilégios) da administração pública. Dessa maneira, em todo contrato administrativo, embora a administração pública participe de um acordo de vontades com um particular, ela sempre mantém alguns privilégios – as chamadas *cláusulas exorbitantes*, que lhe dão poderes unilaterais.

As disposições legais que reconhecem poderes unilaterais à administração pública, lhe garantindo direção e controle sobre a execução do contrato, contemplam o interesse público. Por isso, há uma dificuldade em atrair o capital privado para investimento de longo prazo em infraestrutura. É importante aceitar que o serviço público, quando prestado sob o regime de concessão, assume contornos de negócio, em que o lucro passa a constituir a razão do ingresso da iniciativa privada. A fixação da tarifa e os mecanismos legais para prover a relação público-privada de segurança e estabilidade ou ainda as cláusulas assecuratórias do equilíbrio econômico-financeiro do contrato revelam-se um fator vital para o sucesso das concessões públicas. Para permitir a rentabilidade das concessões, a legislação (Lei nº 8.987/1995) garante à concessionária a remuneração do capital investido, ao estabelecer:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Em suma, a teoria do equilíbrio econômico-financeiro vem como forma de compensar as prerrogativas estatais. Aos poderes estatais de alteração e extinção, contrapõe-se o direito do contratado de obter lucro. Assim, toda vez que o equilíbrio for rompido por uma alteração contratual determinada pela administração, o contratado tem o direito de solicitar a revisão do valor da tarifa, para restabelecer a relação prevista inicialmente entre receitas e despesas. Na prática, pelo EEF, a tarifa inicial fica mantida por todo o tempo do contrato. Deste modo, se a tarifa inicial foi estabelecida em um momento em que o custo de oportunidade do capital estava elevado e/ou a demanda (fluxo de veículos) foi subestimada e/ou o risco político estava presente, pode-se acreditar que ela foi inicialmente fixada por um valor elevado, e esse valor será mantido durante o prazo do contrato.

2.9 Sistemática de alteração do valor do pedágio: reajuste e revisão

2.9.1 Reajustes tarifários: reposição da inflação

A Lei das Concessões estabelece que o edital de licitação e o contrato conterão os critérios e procedimentos de reajuste de tarifa. Os reajustes são automáticos, têm incidência anual e baseiam-se em índices de preços. Nas primeiras concessões do governo federal, adotou-se uma cesta de índices dos principais componentes de custos de obras rodoviárias. Nas concessões dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, adotou-se, além dos mesmos índices definidos pelo governo federal, mais dois índices de preços: o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) e o Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM). O Estado de São Paulo utiliza o IGPM como índice para reajustamento da tarifa.

Por fim, cabe salientar que, para o segundo lote de concessões do governo federal, foi definida a utilização do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), que é utilizado para mensurar a inflação do país. Portanto, pelo menos, para esses trechos, as tarifas de pedágio serão reajustadas visando repor a inflação passada. Isso já é um avanço, porque, nos contratos anteriores, os índices utilizados nos reajustes superaram sistematicamente a inflação.

2.9.2 Revisão de tarifa: manutenção do equilíbrio econômico-financeiro

A concessão é um contrato administrativo que contempla a possibilidade de sua alteração unilateral por parte do poder concedente, tendo em vista que este representa um interesse que se sobrepõe ao interesse do particular. Por isso, a legislação garante às concessionárias de serviço público, incluindo-se nelas as concessionárias de rodovias, proteção contra riscos de abuso do poder público (que é a revisão contratual). Trata-se da garantia do direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Sempre que este equilíbrio for rompido, pela ação do poder concedente, as concessionárias têm o direito de solicitar sua recomposição por meio de revisão de tarifa.

Os riscos que são atribuídos, regra geral, ao poder concedente podem ser classificados como econômico, de força maior, de caso fortuito, financeiro de variações da taxa de juros e de câmbio. São riscos *exógenos* ao contrato, que causam um desequilíbrio econômico-financeiro, tornando a sua execução onerosa para o contratado. Há, também, dois tipos de riscos *endógenos* que são explicitamente atribuídos ao poder concedente: o risco político e o risco regulatório. São eventos que também podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e dão direito à sua recomposição.

O risco político (conhecido na literatura jurídica como *fato do príncipe*) diz respeito a possíveis ações da administração em geral (menos do poder concedente) que não têm relação direta com o contrato, mas nele se refletem, à medida que modificam obrigações legais após a sua assinatura e, com isso, repercutem nos custos da concessionária. Podemos citar como exemplos as modificações na legislação tributária, nos encargos trabalhistas, nas exigências de proteção ambiental etc.

Já o risco regulatório (denominado *fato da administração*) relaciona-se diretamente com o contrato e compreende “qualquer conduta da Administração que, como parte contratual, torne impossível a execução do contrato ou provoque seu desequilíbrio econômico” (DI PIETRO, 1996). Abrange, assim, a “hipótese de alteração unilateral das condições contratuais pelo Poder Concedente e causa o dever legal, para este, de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro” (Lei nº 8.987/1995, Art. 9º, § 4º). Além de atos do Executivo, o risco regulatório pode englobar também atos do Legislativo de caráter específico que tenham impactos diretos sobre as receitas da concessionária, como, por exemplo, a concessão de isenção de tarifas a categorias de usuários.⁶

Nessas hipóteses, o concessionário pode solicitar a revisão de tarifa ao poder concedente, no sentido de rever as cláusulas financeiras do contrato, visando recompor o EEF.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA RECENTE NA CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA

Ao longo dos últimos vinte anos, a opção, restabelecida pelo Artigo 175 da Constituição Federal, de conceder ao setor privado a exploração de serviços públicos de infraestrutura econômica tem sido muito utilizada. A experiência adquirida permite apontar outras questões que possam ser discutidas visando ao aperfeiçoamento do processo de licitação de serviços públicos.

6. Podemos citar como exemplo a decisão do Superior Tribunal Federal que considerou inconstitucional lei do Espírito Santo que isentava motociclistas do pagamento de pedágio em rodovias estaduais e concedia 50% de desconto na tarifa para estudantes que estivessem trafegando entre suas casas e entidades de ensino. Entendeu-se que a lei produz efeitos diretos no contrato de concessão e que reduzir receitas sem compensar as perdas provoca desequilíbrio da relação contratual (FOLHA ONLINE, 27 out. 2005).

A tarifa inicial, definida para um serviço público, tem uma importância muito grande em todo o prazo de validade da concessão, pois, pelo conceito de EEF dos contratos, definida a tarifa inicial, ela passa a ser mantida, em termos reais, ao longo de todo o período da concessão. Por isso, os fatores que podem elevar a tarifa inicial e a conjuntura econômica devem merecer atenção especial.

Nesse sentido, constatou-se que o momento em que ocorre a licitação é importante na determinação da tarifa inicial. Se a conjuntura econômica for adversa, pode-se esperar uma elevada taxa de juros real impactando o custo de oportunidade do capital ou uma severa restrição ao crédito, provocando incertezas quanto aos resultados futuros do empreendimento, pela maior dificuldade de estimar-se a demanda. Estes fatores são precificados pelos agentes econômicos, refletindo uma tarifa inicial mais elevada do que aquela que seria estabelecida em momentos de conjuntura favorável.

Outra questão a ser discutida é o processo pelo qual a tarifa inicial é corrigida ao longo do período da concessão. Neste sentido, cabe destacar duas considerações:

- 1) Reajustes automáticos de tarifas visando repor a inflação passada: aparentemente, isso fazia sentido no período inflacionário e, possivelmente, foi necessário, logo após o plano de estabilização de 1994, como mais um mecanismo para dar segurança ao investidor privado. Atualmente, é discutível utilizar um índice de preço que supere a variação da inflação, bem como é questionável a necessidade de manter a indexação plena, diante da estabilidade da economia nacional e da experiência internacional.
- 2) Falta de um conceito operacional para a “modicidade das tarifas”, à semelhança do realizado para o EEF: mesmo sendo uma exigência da atual Lei das Concessões, a tarifa módica não parece ter um tratamento equivalente ao das garantias oferecidas às concessionárias de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, C. C. A. As agências reguladoras de serviços públicos no Brasil. **Revista Regulação Brasil**, Goiânia, Abar, n. 1, 2005.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Resolução nº 33, 24 nov. 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2005.
- ARAGÃO A. S. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. In: ARAGÃO, A. S. *et al.* **Regulação no Brasil: desenho, governança e avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. Agências reguladoras e governança no Brasil. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- ARAGÃO, A. S. *et al.* **Regulação no Brasil: desenho, governança e avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARAGÃO, Joaquim J. G. O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro? **Revista dos Transportes Públicos**, n. 76, 1997.
- ARAÚJO JÚNIOR, J. T. A regulação econômica nos setores de infraestrutura no Brasil. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE (ABDIB). Disponível em: <http://www.abdib.org.br/index/dados_infraestrutura.cfm?id=1>. Acesso em: jan. 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS (ANTF). Informações sobre o setor ferroviário – Números. Disponível em: <www.antf.org.br>. Acesso em: jan. 2009.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Arrendamento Portuário. **Cardenos de Infraestrutura**, Rio de Janeiro, n. 16, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/cadernos/cad-16.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.
- BRASIL. Lei nº 2.004, de 3 outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 1953.
- _____. Lei nº 8.029, de 12 abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

_____. Decreto-Lei nº 473, de 10 de março de 1992. Dispõe sobre inclusão, no Programa Nacional de Desestatização (PND), da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), da AGEF Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mar. 1992.

_____. Lei nº 10.233, de 5 junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2001.

_____. Lei nº 11.033, de 21 dez. 2004. Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto); altera as Leis nº 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.439, de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2004.

_____. **Mercado de energia elétrica 2006-2015**. MME/EPE. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Plano decenal de expansão de energia elétrica 2006-2015**. MME/EPE. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Programa de aceleração do crescimento**. Brasília, jan. 2007.

_____. Ministério das Comunicações. **A instituição**. Disponível em: <www.mc.gov.br>. Acesso em: set. 2008.

_____. Ministério de Minas e Energia (MME). **Balanco energético nacional**. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=1432>. Acesso em: 18 set. 2008.

_____. Ministério dos Transportes. **Plano nacional de logística e transportes – Relatório executivo**. Brasília, abr. 2007a.

_____. Ministério dos Transportes. **Transporte aquaviário**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2008a.

_____. Ministério dos Transportes. Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT). **Concessões ferroviárias**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/concessaofer/apresentacaofer.asp>>. Acesso em: jan. 2009.

_____. Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebrás). **Histórico da Telebrás**. Disponível em: <<http://www.telebras.com.br/historico.htm>>. Acesso em: set. 2008.

BRIDGMAN, Benjamin; GOMES, Victor; TEIXEIRA, Arilton. The threat of competition enhances productivity. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 28., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador, 2007.

BRITTO, Daniel P.; ARAÚJO, Stênio B. A. **Modelos de concessão rodoviária na América Latina**. São Paulo: FGV, 2003.

BUARQUE, Cristovam. **Avaliação econômica de projetos**. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

CAMPOS NETO, Carlos. Considerações sobre o setor elétrico. **Boletim de Política Industrial**, Brasília, Ipea, n. 13, abr. 2001.

_____. A crise energética. **Boletim de Política Industrial**, Brasília, Ipea, n. 16, abr. 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (CNT). **Pesquisa ferroviária CNT 2006 – Relatório analítico**. Brasília, CNT, 2007.

CONSIDERA, Cláudio. O início da recente experiência brasileira em regulação econômica. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

CURCINO, G. A. **Análise de adequabilidade de portos às novas teorias e práticas portuárias: um estudo de caso no porto de Belém**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 11, p. 55-66, Apr. 1968.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessões, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1996.

FADUL, E. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: ARAGÃO, A. S. *et al.* **Regulação no Brasil: desenho, governança e avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007.

FOLHA *ONLINE*. **Governo desiste de PPPs em rodovias da Bahia**, 16 jun. 2007.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo e do gás natural 2007**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/anuario_2007.asp>. Acesso em: 18 set. 2008.

KAPPEL, R. F. **Portos brasileiros, novo desafio para a sociedade**. 2005. Disponível em: <http://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/raimundokappel.htm>. Acesso em: jan. 2009.

LANG, A. E. **As ferrovias no Brasil e avaliação econômica de projetos**: uma aplicação em projetos ferroviários. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MARCHETTI, Dalmo dos S.; PASTORI, Antonio. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário. **BNDES setorial**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 3-34, set. 2006.

MARQUES NETO, F. A. A articulação entre regulação setorial e regulação antitruste no Brasil. **Revista Regulação Brasil**, Porto Alegre, Abar, v. 1, p. 69-87, 2005.

MOREIRA, E. B. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. In: ARAGÃO, A. S. *et al.* **Regulação no Brasil**: desenho, governança e avaliação. São Paulo: Atlas, 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Estados saem na frente e vão licitar R\$ 4 bilhões em PPP até dezembro**, 7 nov. 2005.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

PECI, A. Regulação comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: ARAGÃO, A. S. *et al.* **Regulação no Brasil**: desenho, governança e avaliação. São Paulo: Atlas, 2007.

PÊGO, Bolívar; CAMPOS NETO, Carlos. O complexo do Rio Madeira. **Revista de Conjuntura Corecon/DF**, Brasília, n. 29-30, ano 7, jun. 2007.

PERRUPATO, Marcelo. **Política de transporte no Brasil** – Plano nacional de logística & transporte. Palestra realizada no Programa de Pós-Graduação em Transportes, Brasília, UnB, 7 jul. 2008.

PETROBRAS. **Relatório anual 2007**. Petrobras, 6 mar. 2008. Disponível em: <http://petrobrasri.infoinvest.com.br/modulos/arquivo_DFP.asp?arquivo=00951070.WFL&codcvm=009512&language=ptb>. Acesso em: 29 mar. 2009.

PINHEIRO, Armando C. Reforma regulatória na infraestrutura brasileira. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

PIRES, José C. L.; GIAMBIAGI, Fabio. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza**: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2000 (Texto para Discussão, n. 81).

POSNER, Richard A. The appropriate scope of regulation in the cable television industry. **The Bell Journal of Economics**, v. 3, p. 98-129, Spring 1972.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). **Infraestrutura logística**: rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária. Apresentação. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/PAC/PAC22jan2007.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2008.

SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SCHUMAHER, Luciana M.; ALENCAR, Cláudio T. de. Manutenção e reposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões de rodovias: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil. **Boletim Técnico**, Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/361. São Paulo: EPUSP, 2004.

SOARES, Ricardo P.; CAMPOS NETO, Carlos A. da S. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas**: preocupações com o valor do pedágio. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1286).

TERUYA, Dirceu Y. **Pós-privatização e busca de financiamento para atividades de P&D pelos institutos de pesquisas**: caso do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Congresso ABIPTI, 2006. Disponível em: <http://otg.org.br/textos/artigos_otg/73teruyadypos_privatiza.pdf>. Acesso em: 24 out. 2008.

TORRES FILHO, E. T.; PUGA, F. P. (Org.). **Perspectivas do investimento 2007-2010**. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)**. Período 2005-2008. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.

_____. **Fundo para Inovação Tecnológica em Telecomunicações (Funttel)**. Período 2005-2008. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.

VALEC. **Engenharia, construções e ferrovias S.A.** Institucional. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br/valec.htm>>. Acesso em: set. 2008.

VELASCO, Luciano O. M. de; LIMA, Eriksom T. Privatização dos portos. **BNDES setorial**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 79-92, 1998.

A CF/88 E O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO*

Lucia Helena Salgado**

1 AS RAZÕES PARA A REGULAÇÃO***

A intervenção regulatória em um mercado, alterando decisões de oferta e demanda, justifica-se quando os mercados falham em emitir os sinais corretos de preço que garantam as escolhas adequadas e que, assim, maximizem o bem-estar social.

Essas falhas de mercado quase sempre estão associadas à definição e à proteção dos direitos de propriedade. No caso, por exemplo, da poluição ambiental, a ausência de direitos poderá criar uma situação de acesso livre aos recursos ambientais que não permitiria a sociedade extrair o máximo de benefícios do seu patrimônio natural. A regulação ambiental deveria privilegiar a determinação destes direitos de forma a garantir a maximização intra e intertemporal destes benefícios.

Inversamente, nos setores de infraestrutura, muitos deles associados aos serviços públicos, uma das falhas está associada ao conceito de monopólio natural. São setores que requerem investimentos intensivos em capital e que, portanto, envolvem elevadas economias de escala (quanto maior a quantidade produzida, menor o custo de produção) e, por vezes, de escopo (a produção conjunta de dois bens é mais barata do que se realizada em separado). Para uma determinada dimensão da demanda, só há espaço para uma única firma produzir em condições de eficiência, ou seja, ao menor custo possível. Assim, a regulação econômica define direitos exclusivos a um operador para que ele maximize essas economias. Em muitos casos, embora não haja um monopolista, o nível da demanda admite apenas poucas firmas entre as quais uma é dominante, que constitui um mercado com baixo nível de concorrência e pode gerar perdas de bem-estar, como conluio entre concorrentes para elevação de preços e redução da produção e outras formas de práticas contrárias aos objetivos da coletividade.

* Colaboram para a realização deste trabalho Michelle Moretzsohn e Eduardo Bizzo de Pinho Borges, bolsistas do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD).

** Técnica da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset) do Ipea. *E-mail:* lucia.salgado@ipea.gov.br.

*** Este trecho se baseia na introdução ao livro de Lucia Helena Salgado e Ronaldo Seroa Motta (2005), *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*.

Outra falha presente em setores de infraestrutura está ligada ao conceito de ativos específicos, que representam elevados custos irrecuperáveis. Os casos da distribuição de energia elétrica ou de água ilustram bem esta indivisibilidade do capital investido. As redes destes serviços servem unicamente a esta atividade – não existe um mercado secundário para elas – e, se o investimento não obtiver o retorno esperado, as perdas serão muito elevadas e comprometerão projetos futuros na área. O investimento que envolve ativos específicos e de longa maturação implica maiores riscos e incerteza e, assim, não será realizado na ausência de segurança com relação à rentabilidade futura.

A existência de monopólios significa um mercado sem os estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos às práticas eficientes de gestão, à diversificação do produto e à redução das tarifas. Desta forma, tal mercado exige um marco regulatório que crie mecanismos para gerar indiretamente tais incentivos por meio de uma política tarifária que considere não só o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, mas também inclua penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários.

A necessidade de um marco regulatório não significa apenas proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários destes direitos. Essa estabilidade significa uma governança regulatória com autonomia e sem ingerência política ou corporativa, que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos.

Uma regulação que vise ao bem-estar da sociedade deve garantir o respeito aos contratos e o uso adequado dos incentivos à eficiência – inclusive os de escala ótima –, à expansão dos serviços – inclusive as metas – e à modicidade tarifária – inclusive as formas de subsídios –, independentemente da forma de prestação dos serviços.

A melhor regulação é aquela que imita a concorrência, nos estímulos que fornece ao produtor para a busca de eficiência e nos resultados ao consumidor em termos de disponibilidade de oferta, com qualidade adequada e preços módicos.

A função da regulação econômica é, assim, a de promover o interesse público, garantindo, de um lado, a lucratividade que viabilize os investimentos privados e, de outro, o bem-estar dos consumidores, por meio da disponibilidade do serviço em condições adequadas de qualidade e preço. O grande desafio para o regulador é encontrar o ponto ótimo que equilibre rentabilidade da operação e bem-estar.

A ação regulatória costuma se concentrar em três pontos: preço, qualidade e condições de entrada e saída. Daí advêm os incentivos regulatórios que compreendem normas sobre estrutura de mercado, tarifas e regras de acesso (ou interconexão). Os instrumentos regulatórios mais modernos são basicamente incentivos à geração de eficiência e de compartilhamento desses benefícios entre ofertantes e consumidores.

2 A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA¹

A questão regulatória hoje não mais se atém a diferenças ideológicas. Economias de mercado requerem regulação para superar suas falhas e atualmente os debates se desenrolam em torno de quão adequado é o aparato regulatório para enfrentar problemas reais. A constituição de marcos e agências reguladoras (ARs) tem se mostrado indispensável para a consecução dos investimentos privados, que são centrais para suprir o déficit de investimento em infraestrutura existente no Brasil. Isso ocorre à medida que proporção significativa deste investimento precisa ser arcada pelo setor privado e investimentos em infraestrutura envolvem significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*), amortizados por um longo prazo de tempo.

Nesse sentido, e isso não se limita ao Brasil, existe o risco da adoção de comportamento oportunista tanto por parte das empresas como por parte do governo: por um lado, uma vez assegurada a concessão (monopólio) de um serviço público essencial, surge para a empresa investidora a oportunidade de pleitear benefícios não previstos inicialmente. Por outro lado, pela ótica do governo, uma vez que a empresa concessionária já realizou significativo investimento fixo, surge o incentivo de remunerá-la abaixo do nível eficiente. Para se contrapor a esses incentivos racionais, conflitantes e ineficientes, o governo necessita garantir e fortalecer o papel das agências, autônomas e independentes, como reguladoras desses setores, e estabelecer um claro e consistente marco regulatório, o que contribui para a redução do custo de capital nesses setores, com importantes reflexos nas tarifas finais e na própria disponibilidade e acesso aos serviços.²

3 AS FORMAS DE REGULAÇÃO

A questão de como regular monopólios naturais, ou quase monopólios, como os de energia elétrica, petróleo, gás natural e telefonia, entre outros, apresenta, portanto, grande importância com a passagem de fração importante de algumas dessas atividades para o setor privado. O elevado custo fixo requerido por investimentos em infraestrutura cria situações especiais, relacionadas ao longo prazo de amortização do investimento. Mais especificamente, a natureza capital-intensivo dos setores da infraestrutura determina perspectivas de mais longo prazo para as decisões regulatórias, pois os investidores necessitam estar seguros do compromisso de longo prazo do governo com a estabilidade regulatória.³

1. Este trecho se baseia no relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro* (BRASIL, 2003).

2. Estimativas sugerem que o risco regulatório é responsável por 2 a 6 pontos percentuais adicionais no custo do capital investido em infraestrutura na América Latina, implicando um aumento superior a 20%, em média, nas tarifas dos serviços de infraestrutura.

3. Recente relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere que, por exemplo, sem um quadro de disciplina de longo prazo, boa parte de governos resultantes de eleições gerais tenderia a postergar aumentos nos preços dos serviços públicos, mesmo que tais aumentos fossem economicamente justificáveis (OCDE, 2008).

No caso do poder de outorga ou de concessão, entendeu-se que, nos termos da própria Constituição Federal de 1988 (CF/88), e conforme aponta Luis Roberto Barroso (2005), o Estado é o titular do direito de explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos. Ao Estado compete, assim, outorgar ou não a terceiros o direito de explorar e prestar serviços públicos, ou de exercer atividades econômicas mediante concessão ou permissão. Segundo Barroso, o papel das agências, assim como das demais entidades dotadas de função reguladora, é “zelar pelo cumprimento dos contratos de concessão”, além de fomentar a competitividade do setor, induzir à universalização de serviços, aplicar a legislação relativa à fixação de tarifas e arbitrar conflitos entre o poder concedente, os concessionários e os usuários.

Por seu lado, a faculdade da celebração de contratos de concessão atribuída às agências está prescrita nas leis gerais e específicas dos setores de energia (Lei nº 9.427, Art 3º, IV), telecomunicações (Lei nº 9.472, Art. 19, V, VI, IX e XI), petróleo (Lei nº 9.478, Art. 8º, IV) e transportes (Lei nº 10.233, Art. 24, V, e Art. 27, V). No entanto, trata-se de liberalidade do legislador. Ainda que não se acolha o ponto de vista de alguns analistas, de se tratar de delegação inconstitucional de competência, o tema pode merecer reflexão, inclusive à luz da capacidade operacional dos respectivos ministérios e seu fortalecimento a médio prazo.

Atividades de infraestrutura exigem um marco regulatório que, indiretamente, gere incentivos à eficiência, de modo que os benefícios do monopólio (as conhecidas economias de escala) sejam também desfrutados pelos seus usuários, com maior quantidade e qualidade dos serviços, além de modicidade nas tarifas. Embora estas questões requeiram adaptação a cada setor, suas bases teóricas e conceituais são imutáveis.

A necessidade da regulação econômica diminui à medida que aumenta a concorrência no setor regulado. Na cadeia produtiva de certos serviços públicos há segmentos mais competitivos atuando juntamente com típicos monopólios naturais dependendo em cada setor da combinação de condicionantes econômicos e tecnológicos.

Uma maneira de aumentar a concorrência é permitir o acesso de firmas entrantes a estruturas produtivas das firmas incumbentes (*unbundling*). A forma mais comum é a criação de condições de acesso à rede da operadora incumbente. Desta forma, concorrentes, por uma tarifa de acesso, podem partilhar a capacidade ociosa da rede e competir na oferta dos serviços sem a necessidade de duplicar a rede com aumento da capacidade ociosa, tal como pode acontecer no setor de telecomunicações e de gás natural.

No Brasil, o processo de privatização dos principais setores de infraestrutura foi caracterizado pela concessão de serviço público, ao invés da transferência permanente de propriedade. A administração das concessões foi repassada a agências reguladoras especiais – ou ministérios relacionados em alguns casos –, modificando o cenário institucional e a cultura de gestão do setor público no país.

Em alguns setores econômicos, porém, as responsabilidades e competências para cada uma das entidades políticas envolvidas não são sempre definidas claramente, o que cria ambiguidades e reduz a efetividade da apropriada ação governamental.

Ainda que existam mecanismos de coordenação entre instituições de diferentes níveis de governo, eles não são exercidos frequentemente devido à divisão dos poderes estabelecida pela Constituição. O caso de agências reguladoras em nível subnacional é paradigmático. O processo de privatização e descentralização, bem como as divergências entre a União e os Estados, conduziu à criação de um grande número de agências reguladoras nos planos estadual e municipal. Isso criou uma situação na qual há muitas agências concorrentes, exclusivas e complementares. Agências subnacionais têm sido criadas, na maioria dos casos, somente depois que a privatização do serviço ocorreu, o que reduziu a consolidação de suas estruturas de controle. Estas agências, em contraste com o que ocorre em âmbito nacional, tendem a ser multissetoriais: 56,5% delas regulam os diferentes serviços e não são especializadas (OLIVIERI, 2006).

4 O MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

A revisão do papel do Estado na economia, operada na década de 1990, fez surgir um novo aparato institucional, formado por órgãos de defesa da concorrência e agências regulatórias de serviços públicos recém-privatizados.

Esses entes públicos foram criados com base nos princípios ordenadores da economia inscritos pioneiramente na CF/88; nomeadamente, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa dos consumidores. Lembre-se que a previsão legal, presente desde a Constituição de 1946, de que a lei reprimirá o abuso do poder econômico, é alçada a estatuto de princípio da ordem econômica.

A aplicação das novas normas legais, sua assimilação pela sociedade brasileira, assim como a elaboração e o aperfeiçoamento das políticas correspondentes, vêm exigindo um esforço de mudança de valores na condução dos negócios e na interação entre atores privados e públicos.

A CF/88 marcou a mudança da inserção do setor público no espaço econômico, ao elevar a livre iniciativa e a livre concorrência a princípios da ordem econômica, definindo como excepcional a atuação direta do Estado.

Diversas implicações foram geradas pelo afastamento do Estado da gestão direta da atividade produtiva, mormente a partir das emendas constitucionais de 1995, que abriram os mercados de serviços públicos à iniciativa privada. É de se notar que as emendas constitucionais não alteraram o espírito da Constituição, apenas aperfeiçoaram pontos que já estavam presentes, como o fim da discriminação contra o capital estrangeiro e a revisão do tratamento dos monopólios.

Entretanto, estava presente, no capítulo da Ordem Econômica e Financeira, uma ambiguidade, fruto do período de transição por que passava a economia e a política em escala global. Ao tempo em que a Constituição delimitava ao excepcional a atuação direta do Estado, mantinha em suas mãos a provisão de serviços públicos ligados à infraestrutura e a previsão da competência para adoção de políticas de promoção do desenvolvimento.

A Constituição, quando promulgada em 1988, não tratou de forma explícita o tema reforma do Estado. Emendas posteriores e a normatização legal – como a Lei das Concessões de 1995 – deram forma mais clara às transformações econômicas que o país experimentou nas últimas cinco décadas.

Deriva da CF/88 a incumbência do governo federal de criar ambiente favorável aos investimentos, tanto públicos como privados, em infraestrutura, aspecto este que ocupa papel-chave em qualquer agenda de desenvolvimento. Emanada ainda da CF/88 que a responsabilidade de assegurar serviços públicos ofertados em maior quantidade, melhor qualidade e menor preço aos consumidores seja assumida eminentemente pelo governo federal.

A indisponibilidade real de recursos para promover os investimentos necessários aos setores de infraestrutura no Brasil induziu o Executivo a alterar sua forma de atuação nestes setores. Por maiores que tenham sido os desafios, de natureza política e técnica, tais mudanças não alteraram a natureza pública dos serviços, de responsabilidade do Estado, conforme estipulado pelo Art. 175 da Constituição. O Estado converteu-se de agente provedor de bens e serviços, para provedor de uma estrutura estratégica, mantendo, sobretudo, as funções de regulação e supervisão, em conformidade com o Art. 174 da Constituição.

5 A ESTRUTURA LEGAL E REGULATÓRIA

No Brasil, a recente reformulação do papel do Estado na esfera econômica, com a significativa redução da atuação pública no âmbito empresarial e a ampliação de seu papel como regulador e fiscalizador, já era esboçada no caput do Art. 174 da CF/88: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

No entanto, para consolidação deste papel foi necessário um processo de estruturação jurídica, caracterizado por três reformas distintas e complementares (BARROSO, 2005).

A primeira reforma foi a eliminação de certas restrições ao capital estrangeiro presentes na CF/88, com a promulgação das Emendas Constitucionais (ECs) nº 6 e nº 7, de 1995, e nº 36, de 2002. Neste sentido, foi revogado o Art. 171 da CF/88, que, além de caracterizar empresa brasileira de capital nacional, concedia a elas, em seu §1º, proteção e benefícios especiais. Também foi alterada a redação do § 1º do Art. 176, que excluiu a restrição à pesquisa, lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais à empresas de capital nacional, estendendo-a a empresas constituídas sob as leis nacionais e com sede e administração no país. No Art. 178 foi incluído texto que permitiu o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior realizados também por embarcações estrangeiras. Por fim, a Emenda Constitucional nº 36 revogou o Art. 222, reduzindo para 70% a obrigatoriedade da participação de brasileiros no capital de empresas jornalísticas e de radiodifusão.

A segunda reforma consistiu na flexibilização dos monopólios nacionais, e foi possível com a instituição das ECs nº 5, nº 8 e nº 9, todas de 1995. A EC nº 5, ao alterar § 2º do Art. 25, retira a exigência de concessão à empresa estatal para exploração de serviços locais de gás canalizado. A EC nº 8 extingue a exclusividade prevista no inciso XI do Art. 21 às empresas estatais para exploração dos serviços de telecomunicações e prevê a criação de um órgão regulador para o setor. A EC nº 9 altera o § 1º do Art. 177, permitindo que a União contrate empresas privadas para realizar atividades de petróleo e gás, bem como cria um § 2º no mesmo artigo, prevendo garantia de fornecimento, condições de contrato e estabelecimento de órgão regulador do monopólio da União por lei.

A terceira reforma baseou-se no processo de privatização, possível sem alterações no âmbito constitucional. Primeiramente, foi norteado pela Lei nº 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização, tendo como um de seus objetivos fundamentais “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”.⁴ Posteriormente, o programa foi alterado pela Lei nº 9.491/1997. Desta forma, deu-se início ao processo de reposicionamento do Estado na economia, transferindo aos entes privados, considerados mais eficientes, o papel de empreendedor de setores estratégicos como o de telecomunicações, de energia elétrica e de petróleo, permitindo à administração pública a concentração de seus esforços em atividades em que a presença do Estado é fundamental.

4. Inciso I do Art. 1º da Lei nº 8.031/1990.

No bojo das reformas implementadas, diversas leis foram promulgadas a fim de garantir a atuação reguladora do Estado. Neste sentido, foram criadas leis mais gerais, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990) e a Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884, de 1994), que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autarquia; e outras mais específicas, como a Lei Geral das Concessões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 1995), a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 1999). Neste ambiente, e a partir de 1996, foram criadas as agências reguladoras federais, baseadas em experiências internacionais, mormente o modelo institucional das agências reguladoras norte-americanas: a Aneel, para o setor de energia elétrica (1996), a Anatel, para as telecomunicações (1997), a ANP para o petróleo (1997), a Anvisa para vigilância sanitária (1999), a ANS para a assistência suplementar à saúde (2000), a ANA para a água (2000), a ANTAQ para os transportes aquaviários (2001), a ANTT para os transportes terrestres (2001), a Ancine para a indústria cinematográfica (2001) e a Anac para a aviação civil (2005).

Essas organizações fazem parte da estrutura da administração pública indireta, constituem autarquias especiais e têm como característica basilar sua independência em relação ao poder público. Instituições heterogêneas, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) também figuram como parte da administração pública indireta. Entretanto, a estrutura geral da administração descentralizada não fornece garantias suficientes de independência para o processo de tomada de decisão das autoridades reguladoras setoriais e necessita de adaptação constante a fim de limitar o espaço de influência de grupos de interesse na regulação.

No Brasil, existem particularidades operacionais, como o contingenciamento de recursos das agências e a demora na nomeação de diretores, que prejudicam o funcionamento das entidades reguladoras. Sobre a reserva de contingência,⁵ em 2008, dos quase R\$ 8,5 bilhões autorizados para as ARs, aproximadamente R\$ 6,4 bilhões – quase 75% do total orçado – estão contingenciados pelo Executivo. Com respeito à vacância de diretores, estudo realizado pela Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB) mostrou que, em 2006, as seis agências levantadas ficaram, em média, 98 dias sem diretor.⁶

5. Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), organizados pela entidade sem fins lucrativos Contas Abertas. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/noticias/imagens/AGs%20REGULADORAS%20-%20GND%20-%202008%20-%20ATE%2014-06.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

6. Disponível em: <http://www.abdib.org.br/arquivos_comite/PresDiretoria%20Ag%20C3%AAncia.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2009.

6 RUMOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A discussão acerca da necessidade de revisão dos marcos regulatórios encontra-se em momento bastante oportuno para sua consolidação. A iniciativa do governo de incluir no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) projetos de lei que criam ambiente mais favorável aos investimentos representa uma oportunidade histórica de fortalecer e dar celeridade a este processo. Como medidas incluídas, constam a Lei do Gás Natural, a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e o marco legal das agências (Lei das Agências).

O Projeto de Lei (PL) nº 6.673/2006 institui as normas para exploração das atividades econômicas do setor de gás natural, antes submetido à Lei nº 9.478/1997 e a resoluções da ANP, e sua definição é imprescindível, dado o nível de desenvolvimento da indústria e a elevada dependência do mercado interno do gás proveniente da Bolívia. A introdução do regime de outorga por concessão, a definição clara das competências da ANP e dos prazos de afastamento do livre acesso são alguns dos instrumentos presentes no PL que criam um ambiente favorável aos investimentos necessários à expansão da malha de gasodutos e desenvolvimento do mercado consumidor.

Passados mais de dez anos da promulgação da lei que transformou o Cade em autarquia e deliberou sobre o SBDC,⁷ já estava evoluído o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório, considerando a natureza dinâmica da atividade econômica. O PL nº 3.937/2004 possui como eixo central a unificação da autoridade antitruste e aprimora os mecanismos de prevenção e repressão a infrações contra a ordem econômica, como a instituição da notificação prévia, uma definição mais precisa dos procedimentos administrativos e o aperfeiçoamento dos acordos de leniência.

A Lei Geral das Agências Reguladoras, que há quatro anos tramita no Congresso Nacional e foi amplamente debatida, em virtude da inclusão de pontos polêmicos, constitui um dos pilares essenciais para fomentar os investimentos em infraestrutura. O PL nº 3.337/2004, que ainda aguarda substitutivo da comissão especial instaurada, tem como objetivo principal estabelecer uma legislação comum a todas as agências. O texto disponível até o momento tem como pontos de destaque a reafirmação das atribuições dos ministérios quanto à formulação de políticas públicas e planejamento setorial, a uniformização dos mandatos do presidente, diretor-geral ou diretor presidente em quatro anos não coincidentes com o mandato do presidente da República, revogando o Art. 5º e 6º da Lei nº 9.986/2000, e a ampliação do controle social das agências pelo aperfeiçoamento de mecanismos como as consultas públicas prévias e a criação da figura do ouvidor no âmbito de cada agência.

7. Lei nº 8.884/1994.

Entre os pontos polêmicos do PL figura a obrigatoriedade de celebração de contratos de gestão entre as ARs e os respectivos ministérios setoriais, uma vez que não são previstos os critérios de desempenho na avaliação da AR, sendo estes determinados por regulamento posterior, conforme o disposto no Art. 12. A mesma seção também inclui sanções aos dirigentes no caso de descumprimento injustificado de metas, presumindo uma relação hierárquica entre agência e ministério. Desta forma, a aplicação do Plano de Gestão e Desempenho implica uma redução indesejada da autonomia das ARs e amplia a possibilidade de captura política. Como mecanismo alternativo de controle social, o Senador Tasso Jereissati sugere a criação de comissão mista no âmbito do legislativo, além dos tribunais de contas e o judiciário, posto que o Executivo já possui a incumbência de escolher o conselho diretor da agência (*apud* SALGADO; MOTTA, 2008).

A uniformização dos mandatos foi um aspecto positivo contemplado pelo PL; entretanto, como mostra a experiência acumulada sobre o tema, mandatos curtos e com possibilidade de recondução geram incertezas quanto às decisões tomadas no último ano, dada sua relevância na recondução do dirigente em questão. Mandatos mais longos – de cinco ou até sete anos, como ocorre no Canadá –, sem recondução contribuiriam para a estabilidade de regras e redução de incertezas dos agentes regulados.

Outro ponto de grande importância, não previsto no PL e supracitado como um dos principais entraves ao bom funcionamento das agências, é a questão do contingenciamento de recursos. Caberia a introdução na redação do PL de algum dispositivo que impedisse o Tesouro Nacional do recolhimento das verbas orçamentárias destinadas à AR, de modo a assegurar a autonomia financeira destas.

Além das medidas incluídas no PAC, tramita no Senado Federal uma proposta de emenda à CF/88, a PEC nº 81/2003, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que tem por objetivo constitucionalizar os fundamentos da atividade das agências reguladoras, tais como defesa do consumidor e da concorrência, estabilidade e previsibilidade das regras, nomeação de diretores pautada na capacidade técnica e reputação ilibada, transparência, imparcialidade e publicidade por parte das ARs. Elevar a princípios constitucionais as bases da atividade reguladora contribui para consolidar o novo papel assumido pelo Estado e para estabelecer um ambiente de estabilidade necessário aos investimentos de longo prazo.

Em março de 2007, foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) elaborado pela Casa Civil e pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De acordo com o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, que o instituiu, o programa tem por fim contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do governo federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

Conforme o relatório sobre a reforma regulatória no Brasil da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008), o programa pode trazer resultados bastante positivos no âmbito das políticas públicas, caso não se restrinja a aumentar o controle da qualidade na política regulatória, mas também seja utilizado para promover avanços na política regulatória.

O ambiente administrativo e institucional evoluiu de modo significativo desde a promulgação da Constituição de 1988. O atual estágio de desenvolvimento da estrutura regulatória é parte importante desta evolução, e todas as iniciativas acima expostas revelam um cenário positivo de continuidade deste processo. Neste sentido, deve-se assegurar que o estabelecimento e aprimoramento dos marcos regulatórios setoriais seja acompanhado de uma melhoria na qualidade da atividade reguladora como um todo.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis R. Constituição, ordem econômica e agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Bahia, n. 1, fev.-mar.-abr. 2005.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, set. 2003.

OLIVIERI, Cecília. Agências reguladoras e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, v. 4, p. 572-573, jul.-ago. 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento**. Relatório sobre a Reforma Regulatória. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: <<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento-final.pdf/download>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

SALGADO, Lucia H.; MOTTA, Ronaldo S. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SALGADO, Lucia H.; MOTTA, Ronaldo S. (Org.). **Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

A CF/88 E AS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CT&I BRASILEIRAS*

Mansueto Almeida**

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, a chamada Constituição Cidadã, completou vinte anos. Hoje, é claro para a sociedade que a Constituição ocasionou vários avanços institucionais, econômicos e sociais. No caso institucional temos, por exemplo, a separação da carreira do Ministério Público da União (MPU) da carreira de Advocacia-Geral da União (AGU). Antes, um procurador federal tinha uma posição funcional dúbia, já que, além de processar, era também responsável por defender o governo, o que resultava em muitos casos na predominância de uma dessas funções sobre a outra. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o MPU passou a se concentrar exclusivamente na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e nos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Art. 127) e os procuradores passaram a gozar de independência funcional e administrativa para exercer sua função constitucional. É justamente esta mudança institucional trazida com a CF/88 que levou a uma maior atuação do MPU no período pós-Constituição.

Na área social, os avanços trazidos com a Constituição Federal de 1988 também foram muitos. Entre estes avanços, tem-se, por exemplo, o regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, com o estabelecimento do piso de um salário mínimo para as aposentadorias. O benefício previsto na Constituição de 1988 permitiu que trabalhadores do setor rural informal pudessem ter uma renda mínima, o que possibilitou, entre outras coisas, um maior dinamismo e estabilidade de muitas cidades do interior do Nordeste, que passaram a conviver em melhores condições com o fenômeno regular das secas.

* Agradeço comentários e informações de Silvío Lemos Meira, da UFPE e do C.E.S.A.R; Cláudio Marinho, ex-Secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco; José Carlos Cavalcanti, da UFPE; José Mauro de Moraes, Luiz Cláudio Kubota, Luis Fernando Tironi e Luis Carlos Magalhães, do Ipea; e Gilberto Bercovici, da Faculdade de Direito da USP. Como de praxe, as conclusões apresentadas neste documento bem como erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset) do Ipea. *E-mail*: mansueto.almeida@ipea.gov.br.

Se as inovações institucionais e mesmo as sociais trazidas com a Constituição de 1988 são claras, o mesmo não se pode dizer dos avanços na ordem econômica e financeira (Art. 170, Art. 192). Não era claro no debate da constituinte o modelo econômico mais adequado para o desenvolvimento do Brasil. Se, por um lado, vários economistas e empresários criticavam veementemente os atrasos decorrentes da reserva de mercado da Lei de Informática, estes mesmos empresários eram a favor de restrições ao capital externo e demandavam políticas industriais no novo marco regulatório em discussão. Por exemplo, em audiência pública, na 11ª reunião ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, no dia 6 de maio de 1987, o empresário Antônio Ermírio de Moraes defendia o controle do endividamento das multinacionais com suas matrizes, ao mesmo tempo em que fazia coro à definição de uma política industrial:

Há muito que reclamo do Ministério da Indústria e do Comércio o que eu chamaria de uma verdadeira política industrial, e essa política industrial começaria definindo bem claramente os segmentos onde atuariam a empresa privada nacional, a empresa estatal e a empresa multinacional. [...] eu não sou absolutamente contra a empresa multinacional, mas acho que ela deve vir ao nosso país para ficar. Eu sou contra a empresa multinacional que vem aqui apenas com 10% de capital e 90% de capital emprestado, porque ela onera o balanço de pagamentos do Brasil [...] (notas taquigráficas da 11ª reunião ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, no dia 6 de maio de 1987).

Os debates na constituinte quanto à definição de empresa nacional e o controle das multinacionais eram debates com posições extremas, e isso pode ser reflexo direto da falta de um modelo “consensual de desenvolvimento” no Brasil e no mundo, como bem mostra a análise histórica desenvolvida por Kennedy (2008), na qual o autor relaciona o conjunto de ideias na teoria econômica e as normas legais que refletiam os modelos de desenvolvimento.

No pós-guerra (1945-1970), o debate no campo de desenvolvimento econômico foi fortemente influenciado pela noção de que o Estado tinha os meios de influenciar diretamente o crescimento econômico e incentivar a transição do setor tido como atrasado (agricultura) para o setor moderno (indústria). Vem desta época a expansão da burocracia e o desenvolvimento de normas administrativas regulando a concessão de crédito, normas de incentivos setoriais etc.

No período seguinte, que vai de 1970 a 1980, os economistas começaram a questionar as teorias de desenvolvimento do período pós-guerra, ocasionando dois movimentos diferentes. No âmbito das instituições internacionais, como o Banco Mundial, sob a administração de Robert MacNamara, o foco das políticas passou a ser o combate à pobreza, políticas de melhoria da educação, saúde, nutrição etc.

Já nos países em desenvolvimento, o foco das políticas centrou-se não mais nas questões nacionais, mas no diagnóstico de que o problema do subdesenvolvimento estava ligado à ordem econômica internacional; o que exigia um maior controle das multinacionais, restrições à repatriação de lucros e mesmo a nacionalização de investimentos externos. Este debate foi intenso na Organização das Nações Unidas (ONU), com os políticos dos países em desenvolvimento pressionando a ONU por uma “Nova Ordem Econômica Internacional (Noei); que nada mais era que normas legais internacionais que limitassem a ação das multinacionais” (KENNEDY, 2008, p. 115-117).

Quando, no Brasil, passamos a discutir uma nova Constituição, estávamos ainda em uma fase de transição na economia. Os artigos que viriam a revolucionar as ideias do campo de desenvolvimento econômico seriam publicados apenas na segunda metade dos anos 1980¹ e, nesta época, as instituições internacionais estavam começando a condicionar os empréstimos de estabilização às reformas econômicas conhecidas pelo nome de “Consenso de Washington”. Se no pós-guerra o foco da legislação foi no direito administrativo (na estruturação do Estado burocrático e desenvolvimentista) e nos anos 1970 foi no direito internacional, os anos 1980 e 1990 marcam uma ênfase nas reformas no âmbito do direito privado e comercial: lei de propriedades, reforma do judiciário, lei de falências etc. Porém, foi justamente neste período de transição de ideias e ainda sob a forte influência do diagnóstico do subdesenvolvimento dos anos 1970 que ocorre o debate da ordem econômica na constituinte. É por isso que a redação da ordem econômica é em certo aspecto dúbia, com definições imprecisas quanto à intervenção do Estado na economia e mesmo em relação ao tratamento diferenciado para empresas brasileiras.

Não se sabe, pela leitura dos Arts. 170 a 181 da Constituição Federal, se o país seguiria um modelo mais liberal com pouca intervenção do Estado na economia ou um modelo mais estatizante. Apenas na década de 1990, e já com o benefício de mudanças importantes no campo das ideias econômicas e da política internacional, essa opção ficou mais clara.² O governo brasileiro

1. Os dois artigos que revolucionaram o pensamento econômico na área de crescimento foram os artigos dos economistas Paul Romer (1986) e Robert Lucas (1988). Estes artigos destacavam, respectivamente, o papel do incentivo à inovação e a importância do capital humano na promoção do crescimento da renda *per capita*. Romer conseguiu, pela primeira vez, modelar rendimentos crescentes nos modelos de crescimento econômico. Os rendimentos crescentes decorreriam da contribuição de novas “ideias” no uso mais produtivo dos fatores de produção: capital e trabalho. No caso de Lucas, ele dividiu o fator de produção trabalho em duas categorias: aquela que representa habilidades gerais e outra parte que depende dos investimentos acumulados em educação. Quanto maior o investimento em educação, menor seria a necessidade da outra categoria de trabalho para se obter o mesmo produto.

2. No seu artigo que mostra a relação entre a economia e normas jurídicas no pós-guerra, Kennedy (2008) coloca que agora estamos na fase do pós-Consenso de Washington (1995-2005). Esta fase é caracterizada pelo fracasso da terapia de choque do Consenso de Washington, tendo como maior exemplo a experiência das reformas estruturais na Rússia e um novo foco nas questões domésticas relacionadas ao ambiente regulatório e a busca de governos mais eficientes. A ênfase continua sendo na criação do ambiente institucional correto para fomentar o investimento com a diferença que não há mais um modelo único, como preconizava o Consenso de Washington.

intensificou o processo de privatização de empresas estatais, criou as agências reguladoras e revogou vários artigos da Constituição, como, por exemplo, o Art. 171 (revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995), no qual era definido “empresa brasileira de capital nacional” e possibilitava ao governo dar tratamento preferencial a essas empresas.

Em resumo, a ambiguidade dos princípios gerais da atividade econômica do capítulo da ordem econômica e financeira da Constituição Federal de 1988 reflete, nada mais nada menos, que a ambiguidade que se tinha na época tanto em relação às ideias de crescimento econômico quanto às políticas de promoção do desenvolvimento. Em uma sociedade democrática sem consenso sobre determinados temas, a única forma de as normas legais refletirem um consenso que não existe é por meio de uma legislação ambígua; exatamente o que aconteceu com os princípios gerais da ordem econômica na nossa Constituição de 1988.³

Apesar de o modelo econômico definido pela Constituição Federal de 1988 não ser claro, podemos afirmar que os Arts. 218 e 219, que tratam do tema de ciência e tecnologia, deixam claro que o Estado deverá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Assim, o fomento do Estado à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é um tema claro na Constituição Federal de 1988, embora essa prioridade seja anterior à Constituição, como veremos adiante. Apesar de o fomento à CT&I aparecer de forma clara na Constituição, a forma pela qual o Estado vai efetivamente incentivar a pesquisa científica e tecnológica é apenas definida por várias leis e programas que tomaram forma mais de dez anos após a promulgação da Constituição. Como veremos, mesmo um tema escrito de forma clara na lei (*law on the book*) permite diferentes caminhos na sua aplicação (*law in action*). Este trabalho trata justamente das políticas de incentivo à ciência e tecnologia do período posterior à Constituição de 1988. A próxima seção discute os avanços no arcabouço jurídico de promoção de CT&I no Brasil e, na seção seguinte, mostram-se alguns indicadores recentes de inovação no Brasil. Na última seção, faz-se uma breve conclusão dos principais pontos discutidos ao longo deste texto.

3. Em seminário no Ipea, no dia 15 de outubro de 2008, o professor Gilberto Bercovici lembrou que o “espírito do capítulo da ordem econômica” era muito mais para a intervenção do Estado na economia e controle do capital externo do que para um modelo menos intervencionista, que prevaleceu depois das várias emendas constitucionais a partir de 1995. Na visão de Bercovici, a maior prova de que a Constituição de 1988 ainda preconizava uma intervenção mais direta do Estado na economia é a própria necessidade das emendas constitucionais, quando, nos anos 1990, o governo brasileiro fez uma clara opção por um Estado regulador e pelo tratamento igual ao capital nacional e estrangeiro.

2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE FOMENTO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Um primeiro ponto que devemos chamar atenção é que vários países, pelo menos no que se refere aos países desenvolvidos, adotam políticas de incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D).⁴ O Canadá, por exemplo, incentiva gastos com P&D desde os anos 1960 e os Estados Unidos, desde a década de 1950. Assim, o grande debate internacional não é se um país deve ou não incentivar gastos em P&D, mas, sim, qual a melhor forma de incentivar estes gastos. Por exemplo, em alguns casos, a concessão de recursos públicos a fundo perdido para empresas inovarem pode simplesmente substituir recursos privados que algumas empresas investiriam nas atividades de P&D para continuarem líderes em seu mercado. Em outros casos, os recursos públicos podem atrair mais recursos privados para o fomento às atividades de P&D. Se os incentivos governamentais aumentam ou diminuem os recursos privados em P&D, é basicamente um problema empírico, mas, do ponto de vista teórico, a literatura econômica é clara na justificativa de subsídios governamentais para atividades de CT&I.

Rodrick (2004) mostra, por exemplo, que a “política industrial do séc. XXI” deve ser entendida como um processo de descoberta, no qual os governos poderiam incentivar diversas atividades – e mesmo inovações – e cujos agentes econômicos não sabem *ex-ante* se estas novas atividades, novos produtos e mesmo novos processos seriam economicamente viáveis. Pelo argumento de Rodrick, a descoberta de novos produtos e processos é um caso típico no qual os benefícios sociais das descobertas são maiores do que os custos privados, sendo estes custos elevados para os empresários individuais. Assim, sem o fomento do governo, os gastos com inovação seriam menores do que o nível ótimo desejado pela sociedade.⁵

A razão teórica para esse tipo de política industrial mais focada na promoção de gastos em P&D e inovação é completamente diferente do que normalmente se denomina de política industrial, quando o governo concede crédito subsidiado para atividades econômicas que já existem em um determinado país e cujos sinais de mercado já mostram que aquela atividade é ou não competitiva. Por exemplo, quando o governo concede subsídios para reduzir o custo de produção de calçados sem alterar o processo de produção do setor, o governo estaria apenas reduzindo artificialmente os custos de produção e criando uma dependência permanente deste setor aos subsídios governamentais. Isso é completamente diferente, por exemplo, de o governo incentivar o desenvolvimento de novos métodos de produção na manufatura de calçados, o que poderia levar à descoberta de um

4. Guimarães (2006) faz um resumo das várias políticas de incentivo dos países de Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e faz uma análise de todo marco legal das políticas de incentivo à inovação no Brasil.

5. Na verdade, Rodrick (2004, p. 10-11) utiliza este argumento como fundamento para qualquer nova atividade em um determinado país, sem a necessidade de os incentivos ficarem restritos às atividades de P&D e inovação. No entanto, a lógica por trás do fomento à inovação segue a mesma lógica da comparação entre benefício social e custo privado.

novo produto ou um novo processo de produção que ocasionasse uma redução permanente do custo de produção. Assim, mesmo os críticos da tradicional política industrial dos anos 1960 e 1970 são favoráveis à “política industrial do séc. XXI”, que seria focada muito mais na descoberta de produtos e processos do que na redução pura e simples dos custos de produção pelo uso de subsídios.

Quando se reconhece que investimentos em CT&I envolvem externalidades, tal como a oferta de um bem público, fica fácil justificar o fomento do setor público à CT&I. Este tipo de incentivo é, inclusive, permitido pelas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) que veta muito das medidas antigas identificadas com a política industrial como crédito subsidiado para o fomento à exportação e o estabelecimento de quotas de importação. O debate atual não é se um país deve ou não incentivar atividades de P&D, mas, sim, que tipo de programa deve ser adotado.

Em relação aos programas de promoção de CT&I, Avellar (2008) e Guimarães (2006) mostram que vários países fazem uso comum da concessão de créditos subsidiados para atividades de P&D, abatimento do imposto de renda dos gastos de investimento e custeio em atividades de P&D; mecanismos de depreciação acelerada etc. Salerno e Kubota (2008) destacam que, além dos programas em si, também é necessário olhar para aspectos institucionais na gestão das políticas de CT&I. Os autores destacam que, nos países desenvolvidos, é normal que a gestão destas políticas seja coordenada, diretamente, pelo primeiro ministro ou pela Presidência da República. O aspecto de coordenação das políticas de CT&I na visão destes autores chega a ser tão importante quanto as próprias políticas de fomento.⁶

Por fim, além dos programas e de sua gestão, é importante também olhar para o que Gusso (2008) chama de “agentes de inovação”, que são aqueles pesquisadores envolvidos na pesquisa científica ou trabalhando na área de pesquisa diretamente nas empresas. Segundo o autor, grande parte da pesquisa no Brasil ocorre em universidades públicas, que estão sujeitas cada vez mais a contingenciamento de recursos e mesmo a uma política do governo federal de “massificação do ensino superior”, em vez de uma reforma universitária que aumente a pesquisa universitária e melhore a relação universidade – empresa. Conclusão semelhante também é destacada pela pesquisa Mobilização Brasileira pela Inovação Tecnológica (MOBIT), que mostra, adicionalmente, que, apesar do crescimento no número de pesquisadores nas universidades, eles estariam mais envolvidos na produção de trabalhos científicos do que na aplicabilidade do conhecimento gerado.⁷

6. É justamente por isso que alguns pesquisadores no Brasil sugerem que a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), criada para, supostamente, coordenar a política industrial do primeiro governo Lula (2003-2006) passasse a ser ligada diretamente à Casa Civil da Presidência da República.

7. Ver documentos no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.observatoriodainovacao.com.br/mobit/>>.

Apesar desses problemas, como veremos em seguida, o governo brasileiro vem aperfeiçoando os programas de incentivo à CT&I que já existiam antes da Constituição de 1988 e criando outros, a partir de novos diagnósticos. Em seguida, será feito um breve histórico das principais modificações legislativas de promoção de CT&I no Brasil, destacando seus avanços e problemas. Como abordaremos em seguida, as principais mudanças de incentivo à CT&I no Brasil com os Fundos Setoriais, Lei da Inovação e Lei do Bem são relativamente novas e, portanto, isso pode explicar o porquê de este esforço pró-inovação no Brasil ainda não aparecer na taxa de inovação das empresas do setor industrial ou mesmo no número de patentes registradas no mercado americano por empresas brasileiras.

2.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, e regulamentado pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007)

É importante reconhecer que, em relação à CT&I, a Constituição de 1988 não ocasionou nenhuma ruptura com o passado. Na verdade, como bem coloca Guimarães (1993), o sistema de CT&I no Brasil, no início dos anos 1990, era basicamente o mesmo da década de 1970, com uma melhoria dos recursos humanos em decorrência do crescimento dos cursos de pós-graduação no Brasil nos anos 1970.

O processo de institucionalização da atividade de pesquisa no Brasil teve início em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes). Em 1968, ocorre a promulgação da reforma universitária e, em seguida, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Este fundo é uma das principais inovações institucionais no fomento à CT&I no Brasil e sua atuação começou quando a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criada em 1967, passou efetivamente a funcionar como secretaria-executiva do fundo em 1971. Tal arcabouço institucional de fomento à CT&I no Brasil prevalece até os dias de hoje, com o agravante de que ele talvez tenha se tornado mais complexo e não necessariamente mais eficiente.

A política dos anos 1970 de incentivo à CT&I no Brasil estava intimamente ligada à formação dos centros de pós-graduação com recursos do FNDCT. Este fundo foi criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, com recursos provenientes do orçamento da União, empréstimos de instituições financeiras, doações e recursos provenientes de incentivos fiscais até 1999. O FNDCT financia, por meio da FINEP, projetos de CT&I com entidades realizadoras de pesquisa e aporta recursos para outros programas de formato educacional, científico e tecnológico. A partir de 1976, o FNDCT passou a

fazer aportes regulares para o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional (ADTEN), um programa de financiamento à CT&I, que foi substituído, em 2003, pelo Programa Pró-Inovação.⁸ Hoje, o Pró-Inovação financia, em até dez anos, estudos e projetos voltados para o desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais, com o custo baseado na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

A operacionalização do FNDCT se confunde com a própria história da FINEP e este fundo teve, antes da década atual, seu período áureo nos anos 1970. Guimarães (1993, p.15-16) mostra que um dos indicadores mais visíveis da importância do FNDCT foi o crescimento do número de cursos de pós-graduação, que passaram de 125, em 1969, para 974, em 1979. Este crescimento, de 680%, foi ainda maior para os cursos de doutorado, que passaram de 32 para 257 no mesmo período. Uma das razões de sucesso do FNDCT nos anos 1970 residia na sua elevada flexibilidade, o que permitia aporte de recursos para financiar qualquer tipo de gasto necessário à montagem um grupo de pesquisa e/ou de um programa de pós-graduação. A ênfase do programa era nos objetivos institucionais almejados, e não no controle excessivo de detalhes dos projetos, como atualmente é feito pelos órgãos de controle do Estado – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) –, o que termina, quase sempre, comprometendo a execução dos projetos. Adicionalmente, alguns autores⁹ destacam que, nos anos 1970, havia uma forte coordenação entre a FINEP e o núcleo decisório do governo federal, o que permitia uma eficiente coordenação e execução dos programas. Esta falta de coordenação, além da falta de monitoramento e avaliação, é uma das muitas críticas que se faz ao desenho atual das políticas de promoção de CT&I no Brasil (SALERNO; KUBOTA, 2008).

Na década de 1980, o FNDCT foi afetado pela crise fiscal e financeira da economia brasileira e teve seus recursos reduzidos em pelo menos 60% (ver tabela III *apud* GUIMARÃES, 1993, p. 18). Pelo tom do debate na época da constituinte, os deputados e os senadores pareciam mais preocupados na definição do que seria “empresa nacional” do que propriamente na garantia de novos recursos para a promoção de CT&I. A maior escassez de recursos do FNDCT ao longo dos anos 1980 acirrará também as críticas a este fundo. As críticas eram basicamente duas: *i*) alguns pesquisadores passaram a criticar a concentração dos projetos do FNDCT na região Sudeste; e *ii*) cientistas passaram a criticar a multiplicidade de agências (FDCT, FINEP, Capes, CNPq, Seplan) e a superposição de funções destas agências no fomento à CT&I.

8. Recentemente DeNegri, Negri e Lemos (2007) fizeram uma avaliação do FNDCT e do ADTEN para o período mais recente, de 1997 e 2005. Esta é talvez a primeira avaliação rigorosa destes programas, que existem há mais de trinta anos.

9. Ver Klein e Delgado (1987) *apud* Guimarães (1993).

Em relação à concentração dos recursos, como podemos observar na tabela 1, essa concentração continuou nos anos 1990 e, ainda hoje a estrutura de pesquisa e de ensino superior no Brasil é fortemente concentrada nas regiões Sul e Sudeste.

TABELA 1
Distribuição regional das instituições de educação superior, grupos de pesquisa e centros de pós-graduação no Brasil (2002-2003)

	Instituições de educação superior	Grupos de pesquisa	Pós-Graduação
Sudeste	51,3%	51,8%	58%
Sul	15,9%	24%	19%
Subtotal	67,2%	75,8%	77%
Norte	5,1%	3,9%	3%
Nordeste	15,6%	5,3%	14%
Centro-Oeste	12,1%	15%	6%
Subtotal	32,8%	24,2%	23%

Fonte: Capes/CNPq, 2002-2003. Apresentação de José Carlos Cavalcanti na Amcham, 6 out. 2006.

Uma das reformas do FNDCT, em 1999, com a criação dos fundos setoriais, foi justamente estabelecer um limite mínimo (30% dos recursos dos fundos setoriais) de aplicação nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, para tentar desconcentrar as atividades de P&D no Brasil. Por fim, em relação à multiplicidade de agências, este problema continua e talvez tenha até mesmo se agravado com a criação de novos órgãos de assessoramento dos fundos setoriais, como abordaremos mais à frente.

Um último ponto sobre o FNDCT é que a regulamentação definitiva deste fundo ocorreu apenas recentemente, com a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007; quase 40 anos após a sua criação, em 1969. Na verdade, a primeira tentativa de regulamentação do FNDCT ocorreu em 2001, com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 85 de autoria do então Senador Saturnino Braga (PT/RJ). Depois de mais de cinco anos em tramitação, o projeto foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal, em 18 de abril de 2006, e vetado pelo presidente da República. O veto ocorreu porque o PLS nº 85/2001 estabelecia uma redução imediata no contingenciamento do FNDCT de 60% para 40% e estabelecia que os recursos deste fundo não seriam mais passíveis de contingenciamento¹⁰ a partir de 2009. O governo enviou uma nova proposta de regulamentação que se transformou na referida lei de 2007 e cujos detalhes abordaremos quando comentarmos sobre os fundos setoriais, já que a regulamentação do FNDCT modificou o planejamento

10. O contingenciamento é uma prática bastante utilizada no Brasil pelo Tesouro Nacional para atingir as metas de superávit primário. Basicamente, o governo arrecada recursos vinculados e simplesmente não gasta. Isso ocorre não apenas com os recursos do FNDCT, mas também com o Fundo de Desenvolvimento da Região Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

e execução dos recursos provenientes dos fundos setoriais, aumentando a flexibilidade do governo na definição dos programas e no direcionamento dos recursos destes fundos para qualquer programa definido como prioritário pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

2.2 Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, e Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004)

O debate na constituinte sobre a Lei de Informática (Lei nº 7.232/1984) é, sem dúvida, um dos debates mais intensos que coloca em lados opostos alguns representantes da academia brasileira, os técnicos da Secretaria Especial de Informática (SEI) e os usuários (empresários) dos serviços de tecnologia. A crítica não era aos incentivos concedidos pelo governo para o desenvolvimento da indústria de informática no Brasil. Quanto a isso, tantos os pesquisadores quanto a grande maioria do empresariado nacional eram francamente favoráveis. A crítica referia-se à questão da reserva de mercado.

Embora a questão da reserva de mercado tenha sido discutida nas audiências públicas na constituinte, as discussões estavam mais relacionadas à definição de empresa nacional. Em 1991, a Lei de Informática é alterada (Lei nº 8.248/1991) e, em sua nova versão, a reserva de mercado para os produtores nacionais não é renovada, deixando de existir a partir de 1992. No entanto, a nova Lei de Informática de 1991 ainda discriminava entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, como fazia a Constituição de 1988, no Art. 171. Este artigo, no inciso I, definia que empresa brasileira é aquela constituída sob as leis brasileiras com sede e administração no país. Já o inciso II definia como “empresa brasileira de capital nacional” aquela cujo

[...] controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

As empresas que não fossem classificadas como empresas brasileiras de capital nacional, mas instaladas no Brasil, poderiam participar dos benefícios da Lei de Informática, mas em condições diferentes. Tais empresas teriam de desenvolver programa de capacitação e de P&D no Brasil e ficariam obrigadas a apresentar um programa de exportação progressiva de bens e serviços de informática. Este tipo de política, que condiciona a concessão de benefícios à exportação, é hoje vedado pelas normas da OMC e a diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional foi revogada pela Emenda Constitucional nº 6, em 16 de agosto de 1995, e também na revisão de Lei de Informática em 2001 (Lei nº 10.171).

Um dos artigos da Lei de Informática de 1991 (Art. 3^a) também estabelecia que as empresas brasileiras de capital nacional tivessem preferência na venda bens e serviços de tecnologia para a administração pública federal. Esta discriminação contra o capital estrangeiro foi revista em 1994 (Decreto nº 1.070/1994) e na revisão da Lei de Informática em 2001. O critério de preferência, dadas as condições equivalentes de preço, qualidade etc., passou a ser a produção do bem e serviço no país – independentemente do controle acionário da empresa.

Atualmente, a Lei de Informática (Lei nº 11.077, de 2004) concede redução do imposto de renda e redução do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para a produção de bens de informática e de automação produzidos de acordo com o processo produtivo básico (PPB)¹¹ definido pelo governo. A lei também exige que as empresas beneficiárias invistam anualmente em atividades de P&D em tecnologia de informação no Brasil um mínimo de 5% do faturamento bruto; sendo que um mínimo de 2,3% deste total será investido mediante convênios com institutos de pesquisa ou entidades de ensino brasileiras e o restante poderá ser investido na própria empresa.

Garcia e Roselino (2004) estimam que, no período 1993-2000, o montante acumulado de investimentos decorrente da Lei de Informática tenha alcançado R\$ 3 bilhões, provenientes das empresas que operam em todo o território nacional – com exceção da Zona Franca de Manaus. Deste total, dois terços do valor investido ocorreu apenas no Estado de São Paulo, 83% dos benefícios relacionaram-se com atividades de apenas trinta empresas e não mais que duzentas empresas utilizaram os benefícios desta lei até 2000.¹² É justamente devido a essa concentração de recursos em poucas empresas e na região Sudeste que, desde 2001, a Lei de Informática exige que pelo menos 0,8% do faturamento anual das empresas beneficiárias da lei sejam investidos mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da região Centro-Oeste (inciso II do § 1^o do Art. 2^o da Lei nº 10.176/2001).

11. O processo produtivo básico é o conjunto mínimo de operações no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto no Brasil.

12. Claramente, os grandes beneficiários da Lei de Informática nos anos 1990 foram as empresas produtoras de equipamentos de telecomunicações. Várias dessas empresas estavam próximas do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) em Campinas e também foram beneficiadas pela política de compras públicas do governo até a privatização do sistema Telebrás (GARCIA; ROSELINO, 2004, p. 180).

Por fim, conforme apontam Garcia e Roselino (2004), a Lei de Informática parece ter tido um efeito limitado tanto no fomento à P&D quanto na internacionalização de etapas da produção do complexo eletrônico. Estes autores mostram que os direcionamentos de investimento das empresas beneficiárias desta lei em P&D se concentraram no desenvolvimento de *softwares* de menor valor agregado, qualquer tipo de produção, por mais simples que seja, se adequava às exigências (processo produtivo básico) da lei; e que o adensamento da cadeia produtiva do setor eletrônico não ocorreu. Assim, apesar da renúncia fiscal crescente, os efeitos da Lei de Informática no fomento à produção doméstica de componentes eletrônicos foram limitados.

2.3 Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agroindustrial (PDTI/PDTA) (Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 e Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002)

Dois programas importantes de fomento à inovação no Brasil do período pós-Constituição de 1988 são o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Estes programas foram criados em 1993 (Lei nº 8.661/1993), regulamentados pelo Decreto nº 949/1993 e alterados pela Lei nº 9.532/1997. Segundo informações do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o PDTI e o PDTA têm por objetivo a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária brasileira, visando à geração de novos produtos, processos ou aprimoramento de suas características.

Esses programas tinham como público-alvo as empresas instaladas no país, isoladamente, associações de empresas e associações entre empresas e entidades de pesquisa, que, para fins de desenvolvimento tecnológico, investiam em: pesquisa básica, pesquisa dirigida, desenvolvimento experimental ou serviço de apoio técnico. Basicamente, a empresa, para fazer jus aos benefícios do PDTI/PDTA, tem de preencher os formulários estabelecidos pelo MCT e entregá-los a alguma agência da FINEP. Os principais benefícios do PDTI/PDTA, da data de sua criação em 1993 até 1997, eram os seguintes: *i*) dedução em até 8% do imposto de renda devido com gastos em P&D; *ii*) isenção total do IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos para atividades de P&D; *iii*) depreciação acelerada de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados a atividades de P&D; e *iv*) crédito de 50% do imposto de renda retido na fonte, redução de 50% do IOF incidentes sobre os valores pagos, remetidos ou creditados a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior, a título de *royalties*, de assistência técnica ou científica e de serviços especializados, previstos em contratos de transferência de tecnologia.

Em 1997, o PDTI/PDTA foi alterado pela Lei nº 9.532/1997, que diminuiu os incentivos detalhados acima, e em 2002, com a Lei nº 10.637, novos incentivos foram introduzidos, com destaque para o abatimento dos gastos em custeio com P&D do lucro líquido para apuração do imposto de renda devido. Em 2005, como veremos mais à frente, o PDTI foi revogado por um programa mais amplo de incentivos à P&D, que ficou conhecido como Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). Em geral, os benefícios do PDTI estão em linha com o tipo de benefício concedido por outros países para o fomento de P&D e, segundo Avellar (2008), os gastos em P&D das empresas que participaram do programa chegaram a ser entre 64% e 100% maiores do que os gastos em P&D das empresas semelhantes que não participaram do programa, indicando que o acesso das empresas ao PDTI aumentou o investimento em P&D das firmas beneficiadas pelo programa. No entanto, o PDTI apresentou também alguns problemas.

Primeiro, os incentivos do PDTI, ao longo dos onze anos de sua existência, de 1994 a 2005, beneficiaram diretamente apenas 267 empresas. Este número de empresas beneficiadas é muito pequeno diante das mais de 84 mil empresas industriais com mais de dez empregados que, segundo a Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), existem no Brasil em 2003. Por este número, tem-se uma ideia do quão limitado era o alcance do PDTI. Segundo, o PDTI era considerado um programa burocrático, pois, para ter acesso aos benefícios do programa, as empresas tinham de apresentar um plano plurianual para FINEP. Por fim, alguns dos benefícios do PDTI eram baseados em reduções do imposto de renda devido, o que limitava o acesso das micro e pequenas empresas que normalmente pagam pouco ou nenhum imposto de renda. Não é por acaso que as firmas participantes do PDTI tinham em média mais de 2 mil empregados e, na sua grande maioria, concentravam-se nas regiões Sul e Sudeste.

2.4 Fundos de ciência e tecnologia (Fundos Setoriais – 1999)¹³

Os fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, mais conhecidos pelo termo Fundos Setoriais (FS), constituem um dos instrumentos mais importantes de fomento à inovação, criado a partir de 1999. A criação destes fundos teve como objetivo vincular parte da arrecadação do governo federal às políticas de CT&I no país, evitando que venha a se repetir o que aconteceu nos anos 1980 e 1990, quando os recursos do FNDCT foram sensivelmente reduzidos. Como podemos observar no gráfico 1, os recursos

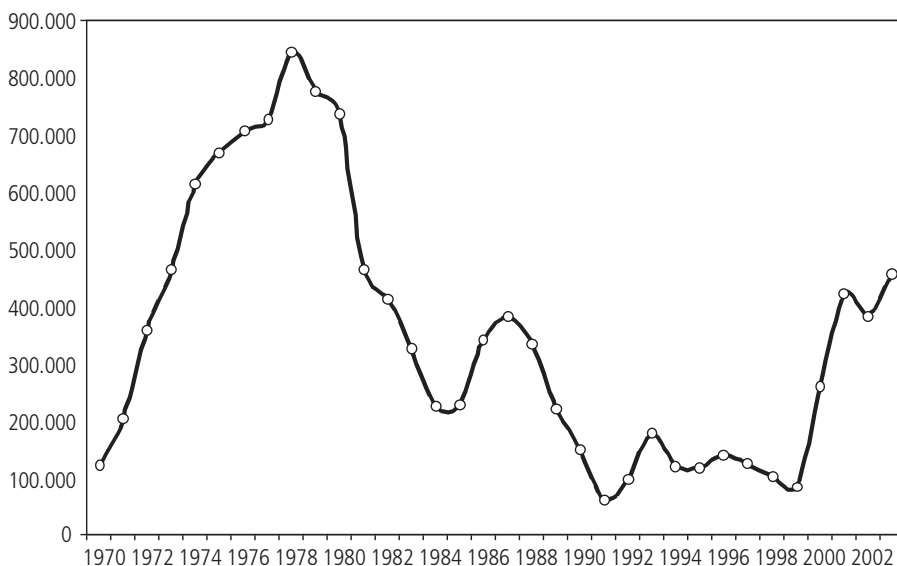
13. Cada Fundo Setorial tem uma legislação específica, que começou em 1999, com o CT-Petro, até a modificação mais recente, com a criação do CT-Aquaviário, em 2004. O anexo 2 lista as leis que regulamentam cada um dos Fundos Setoriais.

desembolsados pelo FNDCT diminuem após a Constituição de 1988, atingindo o seu menor valor histórico em 1991. A situação prossegue até 1999, quando tem início a criação dos Fundos Setoriais e os recursos desembolsados quadruplicam nos dois anos seguintes (2001 e 2002).¹⁴

GRÁFICO 1

Desembolsos do FNDCT (1970-2003)

Valores atualizados pelo Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP/DI) – média anual



Fonte: FINEP.

As receitas dos FSs são provenientes de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados de certos setores e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre os valores que remuneram o uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos/transferência de tecnologia do exterior. Estes fundos foram concebidos de forma setorial, o que significa que os recursos arrecadados em um setor deveriam ser gastos para a promoção de atividade de P&D naquele mesmo setor. Apenas três fundos fogem a esta regra: *i*) o CT-Infra; *ii*) o Fundo Verde-Amarelo (FVA); e *iii*) o CT-Amazônia.

14. Todos os fundos setoriais, com exceção do Funttel, que está no orçamento do Ministério das Comunicações, fazem parte do orçamento do FNDCT.

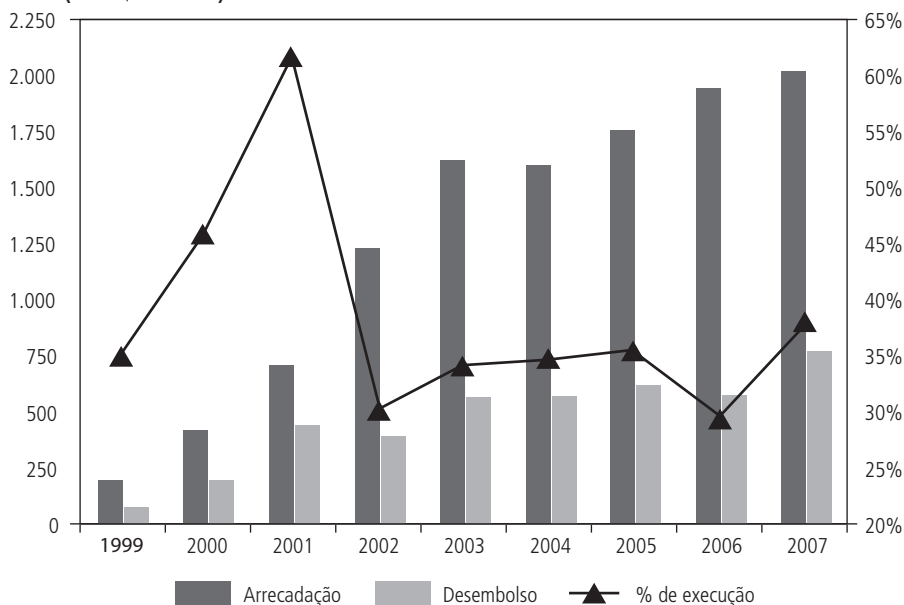
Os FSs foram criados com o intuito de ampliar os recursos disponíveis para o fomento das atividades de CT&I. Uma das premissas básicas, em sua criação, era apoiar o desenvolvimento e a consolidação de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo, visando induzir o aumento dos investimentos privados em CT&I e impulsionar o desenvolvimento tecnológico dos setores favorecidos. Em sua criação, foi estabelecido que cada fundo setorial teria um comitê gestor, sendo cada comitê presidido por representante do MCT e integrado por representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCT, da FINEP e do CNPq. Estes comitês gestores definem diretrizes, ações e planos de investimentos dos fundos. Adicionalmente, para assessorar tecnicamente os diversos comitês gestores de cada fundo, foi criado, em 2001, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), órgão responsável por elaborar estudos técnicos e assessorar os FSs na definição de prioridades e programas.

Além de ampliar os recursos para o fomento a CT&I, a criação dos FSs visava também garantir a estabilidade dos recursos para essa finalidade, já que a parcela dos recursos públicos direcionados para os fundos setoriais não poderiam ser gastos em outra finalidade. Assim, da mesma forma que se fez com o orçamento para educação básica no Brasil, por meio do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e mesmo com a famosa Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que estabelecia que o orçamento para o setor de saúde cresceria de acordo com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB nominal, a criação dos Fundos Setoriais foi uma tentativa de vincular parte da receita orçamentária para o gasto obrigatório com ciência e tecnologia no Brasil, independentemente da prioridade do governo. No entanto, a criação dos FSs e a vinculação dos recursos garantiram de fato o orçamento para os fundos setoriais, mas não sua execução. Como podemos ver no gráfico 2, desde sua criação até 2007, o valor desembolsado pelos fundos setoriais a cada ano sempre foi inferior aos recursos arrecadados pelos fundos.

O ritmo dos desembolsos dos FSs não tem acompanhado o ritmo de crescimento da receita, e isso decorre de uma política deliberada do governo federal de utilizar os recursos dos FSs como reserva de contingência para aumentar o valor do superávit primário.¹⁵ Por ocasião da aprovação da regulamentação do FNDCT pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, o governo se comprometeu a reduzir, gradualmente, o contingenciamento dos FSs e acabar com a reserva de contingência – dinheiro dos fundos não gastos – em 2010.

15. Esse ponto é destacado por vários autores como Guimarães (2008) e Pereira (2005). Este último mostra, por exemplo, que, ao contrário de aumentar consistentemente os recursos para investimento em CT&I, os FSs serviram muito mais para compensar as perdas de recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia ao longo de vários anos.

GRÁFICO 2
Arrecadação e desembolsos – Fundos Setoriais (1999-2007)
Valores atualizados pelo IPCA para 2007
(Em R\$ milhões)



Fonte: MCT.

É difícil saber se essa promessa será cumprida, mas 2007 foi o ano de maior desembolso da história dos FSs: R\$ 764 milhões efetivamente desembolsados, apesar de este desembolso representar apenas 37,9% do total arrecadado, que foi de R\$ 2,02 bilhões. Assim, ao contrário dos anos 1990, o problema hoje não é a falta de recursos para investimento em CT&I, mas muito mais um problema de execução da receita vinculada dos FSs.

Atualmente, existem dezesseis fundos setoriais, sendo que quase 70% dos desembolsos desses fundos são feitos por apenas três deles: o CT-Infra, o CT-Petro e Fundo Verde-Amarelo. O CT-Infra e o Fundo Verde-Amarelo são os dois únicos fundos transversais: o que significa que, ao contrário dos demais, os recursos desses fundos podem ser aplicados em qualquer setor. O CT-Infra é um fundo voltado para a melhoria da infraestrutura de CT&I no país, enquanto o Fundo Verde-Amarelo é voltado à interação universidade – empresa. Os principais programas de fomento à P&D das empresas, como a equalização de taxa de juros nos empréstimos da FINEP para investimento em P&D, a subvenção econômica direta a empresas e a participação no capital de empresas de base tecnológica, são programas do FVA.

Por fim, o Fundo do Petróleo e Gás Natural (CT-Petro) é um fundo que acaba sendo apropriado em sua quase totalidade pela Petrobras. Como mostra Pereira (2005, p. 19-20), a Petrobras aparece na qualidade de empresa interveniente nos projetos que representam pelo menos 85% dos recursos do Edital Carta Convite (CT-Petro-FINEP/00), em 2001, e 90% da Chamada Pública (CT-Petro-FINEP/02) em 2003.

É praticamente consensual na comunidade acadêmica e empresarial que a criação dos FSs foi importante. No entanto, além da questão do contingenciamento, há pelo menos dois problemas relativos ao funcionamento dos FSs. Um destes problemas é a histórica atuação em paralelo entre FINEP e CNPq. A forma de operacionalização dos FSs mais voltado para o financiamento favoreceu naturalmente a FINEP, que já desenvolvia operações de financiamento de P&D nas empresas, ficando a atuação do CNPq restrita à gestão das bolsas de pesquisa. Problema semelhante também ocorre entre FINEP, CNPq e Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE). Como observa Pereira (2005, p. 29), em muitos casos é a FINEP e/ou CNPq que elaboram as diretrizes estratégicas e o mecanismo de fomento de programas do Fundo Verde-Amarelo que, em princípio, seriam de responsabilidade do CGEE.

Outro problema mais recente deve-se à própria operacionalização dos fundos. Como destacado acima, cada fundo setorial tem um comitê gestor com a gestão compartilhada por representantes do governo, da academia e dos empresários. Acontece que, em 2003, o MCT criou o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (CCFS), integrado pelos presidentes dos comitês gestores de todos os FSs, por representantes da FINEP e CNPq, sob a presidência do secretário-executivo do MCT que, em 2004, foi substituído pelo próprio ministro do MCT. Com a criação do CCFS, o governo passou também a priorizar as ações transversais. Para isso, 50% dos recursos de cada fundo passaram a ser direcionados para ações transversais que, segundo o governo, permite uma maior coordenação das políticas de incentivo à CT&I com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

A Lei nº 11.540/2007, que regulamenta o FNDCT, passou a regulamentar de forma definitiva o CCFS, que passou a ser o Conselho Diretor do FNDCT, formado por dez representantes do governo, três representantes do setor empresarial, três representantes da comunidade científica e tecnológica e um representante dos trabalhadores da área de ciência e tecnologia. Nesta mesma lei, no § 1º do Art. 14, ficou também estabelecida a prioridade das ações transversais e a liberdade total

do Conselho Diretor na alocação dos recursos dos FSs.¹⁶ Essas inovações aumentaram sensivelmente o controle do governo sobre a operacionalização do FNDCT e dos FSs, reduzindo a participação do setor empresarial, que já era limitada. Em resumo, depois de 2004, o modelo de gestão dos FSs passa a ser mais centralizado com maior controle do governo e maior flexibilidade na alocação dos recursos pelo uso crescente das ações de natureza transversal. Como essas mudanças ainda são relativamente recentes, é difícil ainda avaliar os resultados.¹⁷

2.5 Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005)

A Lei da Inovação estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país, nos termos dos Arts. 218 e 219 da Constituição. Ou seja, depois de mais de dezesseis anos da promulgação da Constituição, apenas em 2004, finalmente, foi aprovada no Brasil a Lei nº 10.973, que estabelece os mecanismos de incentivos à inovação e o estímulo maior à cooperação entre centros de pesquisa, universidades e empresas privadas. A ausência dessa lei por tanto tempo após a promulgação da Constituição não significa que os governos anteriores não tenham incentivado a P&D no Brasil. Como já mostramos acima, nos anos 1990 foram introduzidos alguns programas novos de estímulo à inovação na indústria e agropecuária (PDTI/PDTA) e, em 1999, foram criados os Fundos Setoriais, vinculando recursos da arrecadação para orçamento do FNDCT e, portanto, para o incentivo à CT&I no Brasil. Mas, mesmo com esses avanços na década de 1990, faltava ainda uma legislação que permitisse uma nova forma contratual na relação setor privado – academia e novos mecanismos de incentivo à inovação, permitindo, por exemplo, a aplicação de recursos não reembolsáveis para o fomento da inovação nas empresas.

A Lei da Inovação começou a ser discutida no Brasil em 2001, e sua primeira versão, baseada na Lei de Inovação Francesa, foi apresentada ao Congresso Nacional pelo então Senador Roberto Freire, em agosto de 2002 (Projeto de Lei nº 7.202/2002). Este projeto era considerado modesto na concessão de incentivos, não agradando representantes da academia nem do setor privado.

16. Como podemos observar na redação do Art. 14 e parágrafo 1º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007: "Art. 14. Os recursos do FNDCT poderão financiar as ações transversais, identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. § 1º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, consideram-se ações transversais aquelas que, relacionadas com a finalidade geral do FNDCT, são financiadas por recursos de mais de um Fundo Setorial, não necessitando estar vinculadas à destinação setorial específica prevista em lei."

17. Pereira (2005, p. 32-33) critica essas mudanças e a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, que permite ao governo maior controle na definição dos recursos dos fundos *vis-à-vis* a participação do setor privado que, na opinião do autor, "detém o conhecimento e a experiência sobre as especificidades setoriais". Já Guimarães (2006, p. 35) coloca essas mudanças como positivas, justamente, por permitir uma maior coordenação do governo das ações dos FSs e uma maior sintonia com a política industrial.

Em 2003, foi criado um grupo de trabalho para alterar as propostas deste projeto e, em maio de 2004, o Executivo encaminhou um novo projeto para a Câmara dos Deputados, o qual viria a ser a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004). Esta lei está dividida em três partes: *i*) uma parte que trata da construção do ambiente cooperativo para inovação; *ii*) outra que estabelece incentivos à participação de Instituição Científica e Tecnológica (ICT)¹⁸ no processo de inovação; e *iii*) uma outra que trata do estímulo à inovação nas empresas.

Na parte que trata da construção do ambiente cooperativo para inovação, a lei permitiu que as empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa utilizassem laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ICTs para projetos de pesquisa conjuntos. Adicionalmente, ficou permitida a participação minoritária da União em empresas privadas constituídas com o objetivo de desenvolver projetos de CT&I. Esta lei estabeleceu também uma remuneração extra para os pesquisadores das universidades e dos institutos de C&T envolvidos com projetos de inovação e a participação dos pesquisadores nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria.

Mas a grande mudança trazida com a Lei da Inovação é, sem dúvida, a concessão de subvenção econômica para apoiar as atividades de P&D nos projetos prioritários estabelecidos pela política industrial e tecnológica nacional (ver Art. 19 da Lei nº 10.873). Com tal medida, ficou permitida a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis diretamente em empresas, para compartilhar com elas os custos e riscos inerentes às atividades de P&D e inovação. Na primeira chamada pública para o programa de subvenção econômica pela FINEP (Chamada 1/2006), no valor total de R\$ 300 milhões, a demanda pela subvenção culminou em 1,1 mil propostas, apresentadas por 900 empresas, no valor de R\$ 1,9 bilhão.¹⁹ Desse total, apenas 147 projetos foram selecionados, totalizando R\$ 273,7 milhões. Como podemos ver na tabela 2, nos dois anos subsequentes, o número de projetos apresentados aumentou, mas o valor total dos projetos aprovados em 2007 não foi muito superior ao valor dos projetos de 2006 e, em 2008, o valor total disponibilizado para os projetos de subvenção econômica foi o mesmo de 2007 (R\$ 450 milhões), sendo que, pela primeira vez, o valor total dos projetos aprovados correspondeu ao total disponibilizado.

18. Para efeito da Lei nº 10.973, Instituição Científica e Tecnológica (ICT) é um órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, entre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

19. Na primeira chamada pública para subvenção econômica, mais da metade das propostas (578) veio de empresas dos setores de semicondutores e *software*. O segundo setor que mais apresentou projetos foi o de bens de capital (máquinas e equipamentos), com 66 propostas. As microempresas (com faturamento anual de até R\$ 2,4 milhões) responderam por 68,9% das propostas. Somadas às propostas das pequenas empresas, elas representaram quase 85% da demanda, o que também surpreendeu as autoridades. Apenas 66 grandes empresas (com faturamento anual superior a R\$ 60 milhões) apresentaram pedidos de subvenção.

TABELA 2

Chamadas públicas da FINEP para projetos de subvenção econômica (2006-2008)

	Propostas apresentadas	Valor total da demanda	Valor do edital	Projetos aprovados	Valor total contratado
Chamada 1/2006	1.100	R\$ 1,9 bilhão	R\$ 300 milhões	147	R\$ 273,7 milhões
Chamada 1/2007	2.567	R\$ 4,5 bilhões	R\$ 450 milhões	174	R\$ 313,8 milhões
Chamada 1/2008	2.664	R\$ 6 bilhões	R\$ 450 milhões	203	R\$ 450 milhões

Fonte: FINEP.

Obs.: Em 2008, após a fase de pré-qualificação, sobraram 825 projetos, dos quais 238 receberam recomendação da equipe de análise para que fossem aprovados. A aprovação final de 203 em vez de 238 projetos foi decorrente da limitação de recursos disponibilizados.

Há pelo menos três problemas com a operacionalização do programa de subvenção econômica à inovação que teve início em agosto de 2006. Primeiro, com exceção da chamada pública de 2006, que estabelecia que 50% dos recursos seriam direcionados para projetos em temas prioritários definidos pelo governo e os outros 50% para projetos em qualquer área (“temas gerais”), nas chamadas públicas posteriores, o governo limitou a seleção de projetos a algumas áreas e temas. Na última chamada de 2008, por exemplo, foram selecionadas apenas seis áreas, subdivididas em três temas cada, totalizando dezoito temas prioritários. Na verdade, estes temas são exclusivos, já que projetos fora dos temas prioritários não são considerados. Isso significa que projetos de inovação das indústrias de têxtil e confecções, calçados, madeira e móveis, metalurgia, siderurgia e até mesmo a indústria eletrônica não do passíveis de participar do programa, diferentemente da primeira chamada pública para subvenção em 2006.

Segundo, os critérios de seleção dos projetos não são claros e as empresas não sabem por que os projetos apresentados não foram contemplados. Normalmente, cada projeto apresentado recebe uma pontuação de dois técnicos diferentes. Quando o projeto não alcança uma pontuação mínima, o projeto é rejeitado e isto é comunicado à empresa. No entanto, as empresas não sabem exatamente por que o seu projeto foi rejeitado, já que a FINEP informa apenas que o projeto não atingiu a pontuação mínima, sem explicar exatamente porque o projeto proposto não atingiu tal pontuação. Outro problema é que o critério não é claro. O diretor da Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (PROTEC), Roberto Nicolsky, argumenta que um dos critérios deveria ser a viabilidade do projeto chegar ao mercado em três anos, que é o tempo dos projetos de subvenção econômica, para evitar casos como a chamada de 2006, que definia como um dos temas prioritários na área de fármacos e medicamentos o desenvolvimento de moléculas ativas para o tratamento de hepatite C. No entanto, segundo o professor Nicolsky, este tipo de pesquisa exigiria muito mais recursos, além de ser uma pesquisa de longo prazo que, provavelmente, levaria o pesquisador do projeto, em caso de sucesso, a ser um forte candidato ao Prêmio Nobel de fisiologia.

Terceiro, apesar da demanda crescente por subvenção econômica para inovação por parte das empresas (ver tabela 2), tanto em 2006 quanto em 2007 o valor dos projetos aprovados foi menor do que os recursos disponibilizados, o que indica que as empresas estão tendo problemas de acessar esses recursos, ou seja, de elaborar projetos de acordo com os parâmetros definidos nos editais. No entanto, em 2008, pela primeira vez, o número de projetos aprovados correspondeu à totalidade dos recursos disponíveis, mas não se sabe, ainda, se este melhor resultado de 2008 decorreu da qualidade dos projetos apresentados ou se a equipe de análise modificou o critério de seleção dos projetos, já que em 2008, como nos anos anteriores, os projetos tinham de ser apresentados e avaliados em um curto espaço de tempo.²⁰

É consensual que a possibilidade de subvenção econômica para projetos de inovação em empresas privadas foi um grande avanço na legislação brasileira e uma demanda antiga das empresas e da comunidade científica. No entanto, no debate sobre os efeitos da Lei da Inovação, promovido no VII Encontro Nacional da Inovação Tecnológica, em setembro de 2008, houve praticamente um consenso de que o programa de subvenção econômica não segue critérios claros na escolha dos temas prioritários e que os programas direcionam a subvenção para projetos de interesse do governo, funcionando muito mais como um projeto de encomenda tecnológica, como está estabelecido no Art. 20 da Lei da Inovação, do que propriamente como um programa de subvenção econômica para inovação de produtos e processo em empresas nacionais. Assim, ao que parece, ainda estamos em uma fase de aprendizagem na execução dos incentivos à CT&I estabelecidos na Lei da Inovação.

2.6 Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, Lei nº 11.487, de 15 de julho de 2007, e Medida Provisória nº 428, de 12 de maio de 2008)

A chamada Lei do Bem e sua modificação recente pela Medida Provisória nº 428/2008 completam a legislação recente que trata do fomento à pesquisa e inovação no Brasil. Esta lei passa a substituir o PDTI/PDTA analisado anteriormente e traz três grandes novidades na área de CT&I. A primeira foi a criação de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes). Este programa estabelece uma série de isenções fiscais para as empresas de *software* que produzam no Brasil e exportem o equivalente a 80% da sua receita bruta anual com a venda dos bens e serviços. As isenções a que as empresas participantes do programa têm direito são, entre outras, a suspensão da contribuição para o Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da

20. Nos primeiros dois anos de sua operacionalização, os projetos foram apresentados e tinham de ser avaliados entre 30 a 45 dias. Este problema afetou, principalmente, as pequenas empresas que não têm estrutura para elaborar os projetos de inovação no curto espaço de tempo entre o edital e a data de análise dos projetos. Segundo Moraes (2008), uma forma de solucionar o problema da apresentação e análise dos projetos é tornar a seleção dos projetos permanente.

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tanto para a compra de bens no mercado doméstico quanto para a compra de produtos importados e serviços destinados ao desenvolvimento, no país, de *software* e de serviços de tecnologia da informação; suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de máquinas importadas sem similar nacional etc.²¹

Recentemente (Medida Provisória nº 428/2008), o governo federal fez uma nova modificação neste programa, reduzindo de 80% para 60% o percentual da receita proveniente das exportações para as empresas de *software* que participarem do programa. Esta redução foi necessária devido ao baixo número de empresas no Brasil que se adequavam ao percentual anterior. Adicionalmente, a mesma Medida Provisória revogou o Art. 3º da Lei do Bem, que introduzia a exigência de controle *on-line*, feita pela Receita Federal do Brasil, dos serviços prestados pelas empresas participantes do Repes.

A segunda novidade da Lei do Bem foi o estabelecimento automático da dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, da soma dos dispêndios com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Antes, as empresas tinham de fazer um projeto e submeter ao governo federal para gozar dos benefícios tributários. Com esta lei, as empresas não precisam mais apresentar um projeto, mas apenas lançar as despesas de P&D em contas definidas pela Receita Federal, que as fiscaliza no momento de apurar o imposto de renda anual da companhia. Esta lei também estabeleceu mecanismos de depreciação e amortização acelerada, redução do IPI para equipamentos de pesquisa, crédito do imposto de renda na fonte sobre *royalties*, assistência técnica e serviços especializados previstos em contratos de transferência de tecnologia com empresas no exterior, desde que a empresa invista o dobro do benefício em atividades de P&D no Brasil (para as áreas de atuação da Sudene e da Sudam, essa exigência é menor).

A terceira novidade da Lei do Bem foi a possibilidade de o governo federal, por intermédio das agências de fomento de ciência e tecnologia, subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas privadas. Essa subvenção poderá ser de até 60% nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam e de até 40% nas demais regiões do Brasil. Esta foi uma medida importante, pois menos de 30% dos cientistas e engenheiros brasileiros trabalham com P&D nas empresas privadas, enquanto este percentual na Alemanha, por exemplo, chega a ser de mais de 70%, e mais de 80% nos Estados Unidos.²²

21. Ver capítulo 1 da Lei nº 11.196/2005.

22. No entanto, alguns pesquisadores têm apontado que a subvenção concedida pelo governo para a contratação de pesquisadores por empresas privadas segue uma tabela de remuneração definida pelo CNPq, que é basicamente a mesma que estabelece a remuneração de professores em universidades federais. Por exemplo, na primeira chamada pública para este programa, foi estabelecido que o teto mensal de subvenção para mestres era de R\$ 5 mil e para doutores de R\$ 7 mil. Alguns pesquisadores argumentam que tais valores são insuficientes para atrair pesquisadores com dedicação exclusiva para desenvolver pesquisas em empresas privadas.

Apesar do evidente avanço com a chamada Lei do Bem e com a Lei da Inovação, os órgãos públicos ainda estão se adaptando às modificações institucionais introduzidas por essas leis. Por exemplo, matéria recente publicada em um jornal brasileiro aborda o problema de que os incentivos automáticos previstos na Lei do Bem são, em muitos casos, contestados pelos fiscais da receita, ocasionando uma insegurança jurídica e receio por parte das empresas na utilização desses benefícios (WIZIACK, 2008). Esse mesmo problema já havia sido levantado por Roberto Nicolsky, da PROTEC (SALGADO, 2007).

Em resumo, do ponto de vista da legislação, muito se avançou após a Constituição de 1998, apesar de apenas no fim da década de 1990 o governo ter estabelecido novos recursos para o fomento à CT&I no Brasil. Vimos também que mais da metade desses recursos não são efetivamente aplicados em CT&I e que as recentes inovações institucionais no incentivo à CT&I, como a Lei da Inovação e a Lei do Bem, ainda não foram completamente assimiladas pelo setor privado e setor público. Não causa surpresa, portanto, que representantes de diversas entidades empresariais²³ reunidas no VII Encontro Nacional da Inovação Tecnológica, organizado pela PROTEC em Brasília, em 17 de setembro de 2008, ainda critiquem, por exemplo, o excesso de burocracia no acesso ao programa de subvenção econômica. Por outro lado, representantes da FINEP e do MCT argumentam que várias empresas estão aplicando projetos que não estão de acordo com o programa de subvenção econômica e mais adequados a outras linhas da FINEP de apoio à inovação. Independentemente de quem esteja com a razão, o fato é que ainda há uma grande falta de informação da operacionalização destes novos programas.

3 INDICADORES BÁSICOS DE INOVAÇÃO NO BRASIL E DESAFIOS

Nos últimos anos, a Diretoria de Estudos Setoriais e Inovação (Diset) do Ipea tem feito avaliações de várias das políticas de incentivo à inovação no Brasil, utilizando diversas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial, a Pesquisa de Inovação Tecnológica. O diagnóstico da inovação no Brasil feito por estes estudos do Ipea destacam vários resultados interessantes, como, por exemplo: *i*) as inovações no Brasil são concentradas em empresas grandes (mais de quinhentos empregados); *ii*) as empresas que inovam e diferenciam produto pagam salários maiores; e *iii*) predomina no Brasil inovação de produto e processo para empresa, e não para o mercado. Em relação ao porte das empresas, como podemos ver na tabela 3, quanto maior o tamanho da empresa, maior a taxa de inovação.

23. Entre as entidades presentes no painel do VII Encontro Nacional de Inovação Tecnológica para Competitividade e Exportação (ENITEC), no dia 17 de setembro de 2008, que criticaram a operacionalização do programa de subvenção econômica pela FINEP estavam: PROTEC, Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Empresas Inovadoras (Anpei), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira de Empresas de Componentes para Couro, Calçados e Artefatos (Assintecal), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina).

TABELA 3

Taxa de inovação das empresas industriais brasileiras, segundo faixas de pessoal ocupado (PO) (1998-2000, 2001-2003 e 2003-2005) – Brasil

Pessoal ocupado	Taxa de inovação (% das empresas)		
	1998-2000	2001-2003	2003-2005
Total	31,5	33,3	33,4
10 a 49	26,6	31,1	28,9
50 a 99	43,0	34,9	40,6
100 a 249	49,3	43,8	55,5
250 a 499	56,8	48,0	65,2
500 ou mais	75,7	72,5	79,2

Fonte: Salerno e Kubota (2008).

Negri e Salerno (2005) fazem uma análise mais detalhada e mostram que apenas 1,7% das empresas (1.199 empresas) em 2000 inovaram e diferenciaram produtos. Estas empresas tinham mais de quinhentos empregados, produtividade maior do que aquelas que não inovam e chegavam a pagar um salário médio até três vezes maior do que aquele pago por empresas que não inovam.

O grande problema, no entanto, é que a inovação no Brasil ainda é muito baixa e não vem crescendo nos últimos anos.²⁴ Em relação à taxa de inovação na indústria brasileira, Salerno e Kubota (2008) mostram, baseados nas três edições da PINTEC, que a taxa de inovação no Brasil, de 2003-2005, é a mesma de 2001-2003 (ver tabela 3) e que, no Brasil, predomina a inovação de produto e processo para a empresa, o que mostra muito mais um esforço das firmas brasileiras para se adequarem a processos de produção que já existem do que o desenvolvimento de novos processos para mercado (tabela 4). Por exemplo, baseado na última PINTEC (2003-2005), enquanto 26,9% das empresas com mais de dez empregados inovaram, entre 2003 e 2005, em processo novo para empresa, apenas 1,7% desenvolveu processos novos para o mercado.

24. Ao contrário dos nossos principais concorrentes, o Brasil, como Argentina, México, Chile e Turquia, pertence ao grupo de países que tradicionalmente incentivou a compra de tecnologia por meio da atração de investimento direto externo. Esta tese é defendida por Amsden (2001). Segundo a autora, os países que se industrializaram no século XX (*late-industrializing countries*) podem ser divididos em dois grupos: os que compram tecnologia e aqueles que investem no desenvolvimento de tecnologias próprias. China, Índia, Coreia do Sul e Taiwan fazem parte do segundo grupo, enquanto Brasil, Argentina, México, Chile e Turquia fazem parte do primeiro, nos quais o desenvolvimento industrial foi dominado pela presença e controle de multinacionais que importavam tecnologia. Estes dois modelos passaram a coexistir após a Segunda Guerra Mundial e a razão da escolha de um ou outro modelo tem, segundo a autora, ligação com o papel que os governos desses países tiveram na promoção de grandes grupos industriais nacionais. Em países de melhor distribuição de renda, como a Coreia do Sul, não houve grande oposição ao processo de concentração industrial incentivado diretamente pela política industrial.

TABELA 4
Participação percentual (%) do número de empresas que implementaram inovações, por tipo de inovação (1998-2000, 2001-2003 e 2003-2005)

PINTEC	Produto novo para empresa (a)	Produto novo para o mercado brasileiro (b)	Processo novo para empresa (c)	Processo novo para o mercado brasileiro (d)
1998-2000	17,6	4,1	25,2	2,8
2001-2003	20,3	2,7	26,9	1,2
2003-2005	19,5	3,2	26,9	1,7

Fonte: PINTEC/IBGE.

As firmas brasileiras ainda inovam muito pouco para o mercado e, mesmo com as atuais políticas de fomento à inovação, a edição mais recente da PINTEC mostra que o percentual de firmas que inovaram para o mercado, em 2003-2005, foi menor do que aquele observado em 1998-2000, quando não havia ainda a disponibilidade dos recursos dos Fundos Setoriais para o fomento à inovação e as políticas de incentivo à CT&I com recursos públicos eram restritas a um número pequeno de empresas (menos de quinhentas empresas).

Outra informação que vem corroborar os dados da última PINTEC, de que as modificações legislativas ainda não aparecem no esforço de inovação das empresas, é o número de registro de patentes de empresas brasileiras no mercado americano, o maior mercado do mundo no registro de patentes. No triênio 2004-2006, enquanto Índia e China tiveram um aumento em mais de 50% no registro de patentes no mercado americano, as empresas brasileiras apresentaram uma redução de 10%.

TABELA 5
Número de patentes registradas pelo Brasil, Índia e China no USPTO²⁵

	Brasil	Índia	China
2001-2003	336	768	1.527
2004-2006	304	1.228	2.373
Variação	-10%	60%	55%

Fonte: PROTEC,²⁶ VII ENITEC, de 17 de setembro de 2008.

25. *United States Patent and Trade Mark Office*. É o escritório de registro de patentes nos Estados Unidos da América, equivalente ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) no Brasil.

26. A Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica foi fundada em fevereiro de 2002 e todo ano promove o Encontro Nacional de Inovação Tecnológica para Competitividade e Exportação (ENITEC) para discutir as políticas públicas de apoio à inovação no Brasil. O último encontro foi realizado nos dias 17 e 18 de setembro de 2008, no auditório da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília.

Os dados da tabela 5 mostram uma situação que não é nova. Segundo dados da PROTEC, as empresas brasileiras vêm de longa data perdendo posição no *ranking* de registro de patentes nos Estados Unidos, e o sinal mais emblemático dessa tendência na década atual é termos sido ultrapassados pela Malásia neste *ranking*. Como se observa na tabela 6, no início dos anos 1970, as empresas brasileiras eram classificadas em segundo lugar em um grupo de sete países, e no 30º lugar geral no registro de patentes nos EUA. Em 2007, passamos a ocupar a última posição entre estes mesmos sete países, destacando-se que, pela primeira vez, ficamos em uma situação relativamente pior do que a Malásia.

TABELA 6
Posição relativa do Brasil e de alguns países emergentes no *ranking* de patentes dos EUA nos últimos 35 anos (1972-2007)

1972	1982	1992	2007
Índia (28)	Taiwan (19)	Taiwan (9)	Coreia (4)
Brasil (30)	Brasil (26)	Coreia (12)	Taiwan (5)
China (32)	China (32)	China (21)	China (12)
Coreia (38)	Coreia (33)	Brasil (27)	Índia (17)
Cingapura (45)	Índia (41)	Cingapura (29)	Cingapura (20)
Taiwan (76)	Cingapura (45)	Índia (31)	Malásia (25)
Malásia (78)	Malásia (53)	Malásia (46)	Brasil (28)

Fonte: PROTEC.

É claro que a avaliação do sucesso das políticas de incentivo à inovação não pode ter como critério apenas o registro de patentes, pois nem todo registro de patente leva a uma inovação e, em alguns casos, empresas prorrogam o tempo de exclusividade de mercado por meio da obtenção de múltiplas patentes sobre diferentes atributos de um mesmo produto (CHAVES, 2008). Apesar disso, é comum que o maior registro de patentes esteja correlacionado com o maior esforço de inovação,²⁷ como é o caso dos países à frente do Brasil, mostrados na tabela 6. Da lista de países apresentados, Coreia, Índia, China e Cingapura estão no seletor grupo de países com instituições de ensino superior na lista dos cinquenta melhores institutos de tecnologia do mundo. Adicionalmente, estes países tiveram seu processo de industrialização baseado no desenvolvimento de tecnologia própria (*make technology*), ao contrário do Brasil, que, historicamente, dependeu da transferência tecnológica das multinacionais, tal como Argentina, Chile, México e Turquia (AMSDEN, 2001).

27. Esta afirmação de que há uma correlação entre o número de registro de patentes e a inovação foi feita no VII ENITEC, pelo diretor da PROTEC, professor Roberto Nicolsky.

É justamente a história da indústria brasileira no pós-guerra que pode nos ajudar a compreender a dificuldade das empresas no Brasil de inovarem, apesar do maior apoio de políticas governamentais. Amsden (2001) destaca que a política industrial do Brasil do pós-guerra, ao fazer uma escolha por promover vários grupos industriais, terminou por não criar nenhum grande grupo privado nacional no setor industrial, tornando a capacidade de investimento da indústria brasileira no desenvolvimento de tecnologias próprias limitada. Para um grupo de países emergentes, nos anos 1980, mostrados na tabela 7, podemos ver que o Brasil não tinha nenhum grupo industrial nacional entre os cinquenta maiores grupos nacionais de países industriais emergentes. Ao contrário da Coreia do Sul e do Taiwan, por exemplo, nossos grupos empresariais de maior destaque eram do setor financeiro e do setor de construção (tabela 8); o que limitava o processo de aprendizado e de transferência de *know-how* de um setor da indústria para outro, como fizeram os grandes grupos industriais (*chaebols*), na Coreia do Sul, e, antes deles, os grupos industriais japoneses (*zaibatsu*) no fim do século XIX.

Assim, historicamente, nossa indústria teve um padrão de crescimento baseado na compra de tecnologia, e os grandes grupos industriais privados atuando no Brasil eram formados por multinacionais, cujos investimentos em P&D ocorrem, principalmente, nos países de origem. Dado este quadro, não causa surpresa que, grande parte dos investimentos em P&D no Brasil tenham sido efetuados pelas empresas estatais.

TABELA 7

Cinquenta maiores grupos nacionais privados (anos 1980)

	Grupos industriais	Outros grupos
Argentina	1	–
Brasil	–	13
Índia	2	–
Indonésia	4	–
Coreia	21	1
Malásia	2	–
México	7	1
Taiwan	10	1
Tailândia	3	–
Total	50	16

Fonte: Amsden (2001, p. 200).

TABELA 8
Maiores grupos nacionais privados no Brasil (anos 1980)

	Grupos econômicos	Setor
1	Bradesco	Financeiro
2	Itaú S.A.	Financeiro
3	Bamerindus	Financeiro
4	Real	Financeiro
5	Econômico	Financeiro
6	Odebrecht	Construção
7	Fenícia	Financeiro
8	Camargo Corrêa	Construção
9	Andrade Gutierrez	Construção
10	Multiplic	Financeiro
11	Bandeirantes	Financeiro
12	Mercantil Finasa	Financeiro
13	CR Almeida	Financeiro

Fonte: Amsden (2001, p. 200).

O grande dilema que vivemos hoje é de que forma retomar a política industrial em bases mais modernas, o que implica, necessariamente, um maior fomento à inovação. Por enquanto, além do nosso padrão histórico de ser um país comprador de tecnologia, temos ainda um desafio de melhorar o sistema educacional e aumentar o número de engenheiros na indústria. De 1960 a 1990, por exemplo, o Brasil, assim como Argentina, Índia e México, estava entre os poucos países de industrialização tardia cuja participação de estudantes de engenharia nos cursos universitários havia diminuído (tabela 9). Os dados mais recentes mostram que o percentual de alunos nos cursos superiores matriculados nas áreas de engenharias no Brasil diminuiu ainda mais (tabela 10). Em 2005, de um total de 4,4 milhões estudantes matriculados em universidades e centros universitários no Brasil, apenas 7,7% (344 mil) estavam matriculados em cursos de engenharia, ante 41,6% (1,8 milhão de estudantes) em cursos de ciências sociais, negócios e direito. Apenas no curso de direito, segundo o censo educacional de 2005, havia 565.705 alunos matriculados (12,7% do total) e 73.323 alunos de direito se formaram neste ano, praticamente o dobro do número de estudantes que concluíram os cursos de engenharia (36.918).

No caso da Índia, apesar participação de estudantes de engenharia nos cursos universitários também ter caído, entre 1960 e 1990, este fato não é tão grave por três motivos. Primeiro, a Índia, com mais de um bilhão de habitantes, consegue ainda formar um número substancial de engenheiros. A agência americana The National Science Foundation estima que, a cada ano, formem-se 125 mil novos engenheiros indianos, estudando na Índia ou em países desenvolvidos. Isso é mais de três vezes o número de engenheiros que se formam a cada ano no Brasil. Segundo, a Índia, a China e a Coreia do Sul são os três países que mais enviam estudantes para universidades americanas. Para o período letivo 2006-2007, a Índia enviou 83.303 estudantes para os EUA, seguido pela China com 67.723 e pela Coreia do Sul com 62.392. Terceiro, a Índia tem duas universidades de tecnologia classificadas entre as cinquenta melhores do mundo (Indian Institute of Technology de Delhi e Indian Institute of Technology de Bombay), enquanto o Brasil não tem nenhum instituto de tecnologia ou universidade nesta lista das cinquenta melhores universidades/institutos do mundo na área de tecnologia em 2007 (ver www.topuniversities.com). Além da Índia, aparecem também entre os países de industrialização tardia: Cingapura e China, com três universidades cada, e Coreia do Sul, com o Korea Advanced Institution of Science and Technology, que é um instituto de tecnologia fundado em 1971, quase duas décadas após a fundação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) brasileiro.

TABELA 9

Porcentagem dos estudantes de engenharia nos cursos superiores

	1960	1990
México	20%	16,9%
Brasil	12%	9,6%
Índia	7%	5%
Argentina	13%	12%
Malásia	8%	10,2%
Coreia	19%	21,7%
Turquia	12%	14,8%
Tailândia	4%	9,2%
Indonésia	4%	10,4%
Taiwan	19,8%	30,2%
Chile	20%	25%
China	40,9%	53,9%

Fonte: Censo de Educação Superior, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2005.

TABELA 10
Estudantes brasileiros em cursos superiores (2005)

	Alunos	% do total
Agricultura e Veterinária	97.280	2,2
Básico/Programas Gerais	2.626	0,1
Ciências Sociais, Negócios e Direito	1.852.373	41,6
Ciências Matemáticas e Computação	377.818	8,5
Educação	904.201	20,3
Engenharia, Produção e Construção	344.714	7,7
Humanidades e Artes	156.888	3,5
Saúde e Bem-Estar Social	622.464	14
Serviços	94.792	2,1
Total	4.453.156	100

Fonte: Censo de Educação Superior, INEP, 2005.

Outro agravante em relação à formação de recursos humanos para a indústria no Brasil é que, além de formarmos anualmente um número pequeno de engenheiros, 36.918 em 2005, muito destes engenheiros não irão exercer a profissão. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho, existiam 56.189 engenheiros (0,85% da mão de obra da indústria) trabalhando em atividades industriais, em 2005, ante 57.923 (1,02% da mão de obra da indústria) em 1985. Ou seja, em um período de vinte anos antes e após a abertura da economia, não aumentou o número de engenheiros trabalhando na indústria brasileira. Adicionalmente, a maior parte destes engenheiros (22% do total, em 2005) estava empregada em “serviços industriais de utilidade pública”, tais como produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; captação, tratamento e distribuição de água; e não em atividades típicas da indústria de transformação.

Em resumo, ainda não é possível ver nos dados todo o esforço recente de fomento à CT&I que tem caracterizado as políticas de incentivo à inovação desde 1999, e parte do ainda baixo esforço inovador da indústria brasileira decorre da história da indústria brasileira no pós-guerra. Ao contrário de países como Coreia do Sul e mesmo Taiwan, não havíamos formado, até o início dos anos 1990, no Brasil, grandes grupos privados na área industrial. Apenas no período mais recente, com a privatização de empresas estatais, os grandes grupos privados no Brasil nos ramos de construção e financeiro passaram a participar de forma mais ativa no setor industrial, e alguns grupos empresariais locais passaram a liderar o processo de fusão e aquisição no mercado brasileiro e a promover a internacionalização de suas atividades.

No caso de grandes grupos privados nacionais, no ramo da construção civil, que passaram a diversificar suas operações para a indústria, temos, por exemplo, a formação recente do estaleiro Atlântico Sul, que será o maior estaleiro do hemisfério

Sul, em parceria das construtoras Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, que, juntas, detêm mais de 98% do estaleiro e formaram uma parceria tecnológica com a Samsung Heavy Industries, o segundo maior estaleiro do mundo em construção naval e de plataformas *offshore*. A construtora Camargo Corrêa também passou a atuar na indústria de calçados e artigos esportivos, com a aquisição da Alpargatas, na compra da participação do Bradesco em 2003, no ramo têxtil, com a empresa Tavex (fusão da Tavex e Santista Têxtil), e na siderurgia, com a participação no bloco controlador da Usiminas.

No caso da internacionalização de empresas nacionais, pode-se citar o processo de expansão da Vale do Rio Doce, após sua privatização em 1997, que, com a compra da empresa canadense Inco, em 2006, tornou-se a segunda maior mineradora do mundo; o crescimento e internacionalização do grupo Gerdau, que com a compra de siderúrgicas na Espanha e nos Estados Unidos tornou-se o 13º produtor mundial de aço, e mesmo o processo de concentração e fusão no setor de bebidas no Brasil, que levou à criação da InBev, que, recentemente, comprou a tradicional cervejaria americana Anheuser-Busch (dona da marca Budweiser). Assim, embora com quatro décadas de atraso, nos últimos dez anos, as empresas brasileiras têm passado por um processo de fusão e aquisição que tem levado à formação de grandes grupos empresariais privados atuando no setor industrial.

É possível que as novas medidas legais de incentivo à CT&I no Brasil, com a reestruturação industrial que ocorreu nos anos 1990, aumente os gastos das empresas no Brasil com P&D. Mas, para isso, precisamos avançar ainda na formação de recursos humanos voltados para atividade industrial (engenheiros) e melhorar a qualidade dos cursos universitários. É inconcebível que um país que busca sua autonomia tecnológica tenha matriculado em cursos superiores de direito quase o dobro dos alunos dos cursos de engenharia. Sem um investimento mais contínuo na área de educação e da incorporação de engenheiros no setor industrial, nosso esforço de inovação ficará limitado aos laboratórios de universidades e à compra de tecnologia importada ligada ao investimento direto externo.

4 CONCLUSÃO

Como se conclui da análise desenvolvida ao longo deste artigo, após a Constituição de 1988, o governo brasileiro vem aprimorando, gradualmente, a política de incentivos à CT&I. Apesar de os Arts. 218 e 219 da Constituição de 1988 estabelecerem que o país deverá buscar sua autonomia científica e tecnológica, as políticas de CT&I no Brasil, ao longo dos anos 1990, foram as mesmas dos anos 1970 e 1980, com o agravante de que houve uma redução expressiva nos recursos do FNDCT. Na década de 1990, os programas de fomento à CT&I mais importantes eram a Lei de Informática, o PDTI/PDTA e as ações financiadas com recursos do FNDCT.

Um dos problemas dos programas de incentivo à CT&I, nos anos 1990, era tanto o baixo volume de recursos quanto a burocracia envolvida na gestão desses programas. As empresas tinham de apresentar um plano para FINEP para fazer jus aos benefícios e os programas terminaram por beneficiar um número pequeno de grandes empresas concentradas nas regiões Sul e Sudeste. Após 1999, o governo procurou, com as mudanças na legislação, solucionar estes problemas, buscando fomentar um maior número de empresas e uma melhor distribuição regional dos recursos.

A primeira mudança de vulto que ocorre na política de fomento à CT&I no Brasil, na década de 1990, vem com a estruturação dos Fundos Setoriais a partir de 1999. Com a criação desses fundos, o setor produtivo passa a participar da formulação e planejamento do incentivo à inovação no Brasil, tem-se a garantia de um volume mínimo de recursos para financiamento das políticas de CT&I; e exige-se que um percentual mínimo dos desembolsos dos FSs ocorra nas regiões de menor dinamismo econômico.

No entanto, mesmo com o avanço que representou a criação dos FSs, os recursos desses fundos passaram, ao longo dos anos, a ser contingenciados; ainda havia limitações legais nos projetos de parceria entre universidade e empresas para P&D; e o apoio do governo a projetos de CT&I não podia assumir a forma de subvenção econômica. Esses problemas foram solucionados com a Lei da Inovação, em 2004, e com a Lei do Bem, em 2005, as duas mudanças legislativas mais importantes desde a Constituição Federal depois da criação dos FSs. Assim, o arcabouço legal que criou os instrumentos efetivos para que se aplique o que está escrito nos Arts. 218 e 219 da Constituição Federal é relativamente recente; são modificações legais efetuadas apenas nos últimos nove anos; mais de uma década após a promulgação da Constituição.

Como essa legislação ainda é relativamente nova, os órgãos públicos e mesmo as empresas privadas ainda estão em fase de adaptação à nova legislação de apoio à pesquisa e inovação no Brasil. No entanto, além da nova legislação, descrita ao longo deste texto, ainda existem vários problemas identificados em estudos do Ipea que precisam ser solucionados para que se possa melhorar as políticas de fomento à CT&I no país. No caso de registro de patentes, por exemplo, Luna e Baessa (2008) mostram que o Instituto Nacional de Propriedade Industrial carece de recursos materiais e humanos para agilizar a análise dos processos de concessão de novas patentes. No Brasil, o prazo médio de concessão de novas patentes é de 102 meses, ante 29 meses nos Estados Unidos, porque o funcionário do Inpi no Brasil tem de analisar um número maior de pedidos de registro de patentes do que o funcionário do Inpi americano.

No caso da execução do orçamento, além dos problemas do contingenciamento de recursos do FNDCT apontados neste texto, Ferreira e Freitas (2008), baseados no estudo de 33 projetos na área de ciência e tecnologia do Plano Plurianual

para 2004 e 2005, mostram que restrições orçamentárias têm afetado a execução de programas dos vários ministérios na área de CT&I. O problema da execução do orçamento para CT&I acaba sendo agravado por uma estrutura burocrática ainda presente na execução dos vários programas de governo no Brasil e, principalmente, pelo excesso de controle imposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Por fim, ao comparar os programas de fomento à inovação no Brasil com os de outros países, Salerno e Kubota (2008) mostram que: *i*) em relação ao Japão, por exemplo, as universidades públicas brasileiras têm um padrão de contratação de recursos humano muito rígido, o que impede que essas instituições possam atrair quadros mais qualificados; *ii*) a política universitária de países como a Finlândia é mais voltada para o mercado e incorpora mecanismos de gerência e comercialização de novas tecnologias; e *iii*) o estado brasileiro ainda é relativamente ineficiente quando comparado à burocracia dos países que mais inovam. Segundo os autores, mesmo as organizações sociais criadas no Brasil para dar agilidade à ação do Estado estão cada vez mais amarradas, dada a interpretação que o TCU faz de suas atividades, exigindo os mesmos controles a que estão sujeitos qualquer órgão do Estado. Além da rigidez na execução orçamentária e na contratação de pesquisadores e técnicos de pesquisa pelo setor público, há ainda a falta de coordenação das várias instituições públicas (CNPq, FINEP, BNDES, ABDI, Inpi etc.) envolvidas na política de CT&I no Brasil.

Na seção anterior mostramos, também, que o Brasil forma poucos engenheiros – a metade do número de advogados – e, apenas nos últimos dez anos, foram formados grandes grupos privados nacionais no setor industrial, o que pode aumentar o desenvolvimento de tecnologia própria. Apesar dos avanços recentes no fomento à inovação, ainda não fizemos uma verdadeira revolução na educação e nas universidades brasileiras. O Brasil tem apenas duas universidades entre as duzentas melhores do mundo e, na área de tecnologia, não temos nenhuma na lista das cinquenta melhores do mundo. Países como Índia, China e Coreia do Sul, além de contarem com institutos de tecnologia de ponta, investem na formação de quadros técnicos em várias universidades do mundo, em especial, nas universidades americanas.

Finalizando, ao que parece, muito se avançou na estrutura legal das políticas de apoio à CT&I nos últimos dez anos, mas pouco se avançou na reforma necessária do Estado que o torne compatível com a maior agilidade exigida para execução das novas políticas. Como escutei de um famoso cientista brasileiro: “No Brasil, os projetos de incentivo à CT&I são avaliados por auditores do TCU, e não pelas empresas. O que importa é muito mais se as viagens dos pesquisadores foram comprovadas e menos os resultados dos projetos de inovação”. Sendo esse o caso, entramos em uma nova fase, na qual o esforço adicional no fomento à inovação no Brasil estaria fora dos Arts. 218 e 219 da Constituição Federal e dentro dos capítulos que tratam da “Organização do Estado” (Título III da Constituição de 1988).

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.
- AVELLAR, A. P. Avaliação de impacto do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) sobre o gasto em atividades inovativas e em P&D das empresas industriais. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.
- CHAVES, G. C. Quantidades de patentes não mede grau de inovação. **Valor Econômico**, p. A11, 5 ago. 2008.
- DENEGRI, F.; NEGRI, J. A.; LEMOS, M. B. Impactos do ADTEN e do FNDCT sobre o desempenho e os esforços tecnológicos das firmas industriais brasileiras. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, p. 1-39, 2007.
- FERREIRA, B.; FREITAS, R. E. Programas de inovação e tecnologia: PPA 2004 e 2005. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.
- GARCIA, R.; ROSELINO, J. E. Uma avaliação da Lei de Informática e seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico industrial. **Gestão e Produção**, v. 11, n. 2, p. 177-185, maio-ago. 2004.
- GUIMARÃES, E. A. **Políticas de inovação: financiamentos e incentivos**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1212).
- _____. Políticas de inovação: financiamento e incentivos. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.
- GUIMARÃES, R. **FNDCT: uma nova missão**. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.
- GUSSO, D. A formação de agentes de inovação no Brasil: oportunidades e riscos em políticas públicas. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.
- KENNEDY, D. The rule of law, political choices, and development common sense. TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. **The new law and economic development: a critical appraisal**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 95-173.
- KLEIN, L.; DELGADO, N. G. **FNDCT: evolução e impasses**. Rio de Janeiro: DEP/FINEP, 1987.
- LUCAS, R. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, Elsevier, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

LUNA, F.; BAESSA, A. Impacto das marcas e das patentes no desempenho econômico das firmas. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.

MORAIS, J. M. Uma avaliação de programas de apoio financeiro à inovação tecnológica com base nos fundos setoriais e na Lei da Inovação. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.

NEGRI, J. A. de; SALERNO, M. S. **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.

PEREIRA, N. M. **Fundos setoriais**: avaliação das estratégias de implementação e gestão. Brasília: Diset/Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1136).

RODRICK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. London: Centre for Economic Policy Research, 2004. (Discussion Paper, n. 4767). Disponível em: <<http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=4767>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, Chicago, University of Chicago Press, v. 94, n. 5, p. 1.002-1.037, 1986.

SALERNO, M. S.; KUBOTA, L. C. Estado e inovação. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L. C. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.

SALGADO, R. Política de inovação tecnológica demora a avançar no país. **Valor Econômico**, 19 jun. 2007.

WIZIACK, J. Empresas “congelam” os investimentos em pesquisa. **Folha de São Paulo**, Caderno Dinheiro, 28 ago. 2008.

ANEXO 1

Arrecadação e desembolsos dos fundos setoriais
Valores atualizados pelo IPCA para 2007

Arrecadação dos Fundos Setoriais (1999-2007)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CF-Aero	-	-	-	23.723.690	35.213.793	29.783.729	32.745.671	33.228.611	38.633.466
CF-Agro	-	-	-	55.355.269	82.165.517	69.495.369	76.406.564	77.533.426	90.144.755
CF-Amazônia	-	-	-	-	39.032.646	32.389.433	18.808.673	17.418.813	17.972.740
CF-Aquaviário	-	-	-	-	-	19.603.644	20.356.343	18.351.570	26.578.205
CF-BIOTEC	-	-	-	23.723.690	35.213.793	29.783.729	32.745.671	33.228.611	38.633.466
CF-Energia	-	10.974.408	91.691.494	165.551.252	174.158.948	180.465.444	157.393.376	172.155.953	200.254.874
CF-Espacial	-	-	-	-	1.343.151	1.252.044	1.789.343	14.811.493	9.551.247
CF-Hidro	-	-	32.986.831	33.807.402	43.020.258	38.683.398	46.151.958	46.916.156	48.240.774
CF-Info	-	-	-	23.728.125	32.489.959	34.468.831	37.919.659	33.385.205	36.916.245
CF-Infra	-	-	138.819.714	245.860.207	315.103.784	314.272.851	344.632.978	383.093.859	399.619.186
CF-Mineral	-	-	3.792.772	4.367.590	5.820.818	5.506.784	7.005.266	7.786.243	8.755.963
CF-Petro	183.371.182	384.483.932	334.063.568	439.438.003	534.064.763	579.924.700	671.221.986	795.849.843	752.961.694
CF-Saúde	-	-	-	55.355.269	82.165.517	69.495.369	76.406.564	77.533.426	90.144.755
CF-Transpo	-	1.865.969	6.122.952	232.621	-	70.156	85.038	70.822	104.854
CF-Verde-Amarelo	-	-	86.621.240	158.157.917	234.758.617	198.558.203	218.304.468	221.524.078	257.556.444
Total	183.371.182	397.324.309	694.098.571	1.229.301.033	1.614.551.563	1.603.753.685	1.741.973.558	1.932.888.109	2.016.068.668

Desembolsos dos Fundos Setoriais (1999-2007)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CT-Aero	-	-	-	26.784	14.681.321	7.969.930	9.249.280	5.305.185	23.421.930
CT-Agro	-	-	-	763.454	28.451.967	20.555.836	24.007.851	26.993.122	32.948.416
CT-Amazônia	-	-	-	-	-	4.829.782	20.479.576	12.168.583	10.274.352
CT-Aquaviário	-	-	-	-	-	-	4.683.787	7.082.316	11.300.485
CT-BIOTEC	-	-	-	897.260	12.978.948	10.478.209	26.463.596	10.018.255	18.734.784
CT-Energia	-	-	74.677.648	32.555.070	52.527.989	54.327.841	69.125.294	35.668.625	44.603.072
CT-Espacial	-	-	153.713	1.798.604	-	633.046	1.037.485	1.020.231	-
CT-Hidro	-	-	29.146.744	13.496.841	15.386.513	13.672.561	36.232.429	15.383.189	34.935.094
CT-Info	-	-	5.722	21.761.783	26.512.944	18.738.371	29.502.391	20.162.735	27.127.943
CT-Infra	-	-	108.250.727	76.003.418	113.424.816	130.674.428	127.858.410	180.873.202	190.738.073
CT-Mineral	-	-	3.242.277	3.193.497	4.888.095	2.689.151	5.299.394	2.954.656	5.203.634
CT-Petro	64.032.302	182.071.535	137.674.375	97.054.762	72.324.442	70.967.328	79.304.164	48.043.507	109.585.222
CT-Saúde	-	-	-	297.301	24.448.675	25.570.944	26.773.324	28.291.847	50.613.196
CT-Transpo	-	-	36.108	4.554.208	2.214.990	281.979	20.341	14.481	39.155
CT-Verde-Amarelo	-	-	73.190.409	115.255.221	183.434.844	193.021.367	155.233.442	170.279.498	204.685.149
Total	64.032.302	182.071.535	426.559.674	367.658.202	551.275.545	554.410.772	615.270.764	564.259.434	764.210.505

ANEXO 2

Legislação de fomento à CT&I no Brasil – Principais medidas

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, e regulamentado pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007
Lei de Informática	Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, e Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004
Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agroindustrial (PDTI/PDTA)	Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002
Fundos Setoriais	CT-Petro – Lei nº 9.478; CT-Energia – Lei nº 9.991; CT-Hidro – Lei nº 9.993; CT-Transpo – Lei nº 9.992; CT-Mineral – Lei nº 9.993; CT-Espacial – Lei nº 9.994; Funttel – Lei nº 10.052; CT-Info – Lei nº 10.176; Fundo Verde-Amarelo – Leis nº 10.168 e nº 10.332; CT-Infra – Lei nº 10.197; CT-Agro, CT-BIOTEC, CT-Saúde e CT-Aero – Lei nº 10.332; CT-Amazônia – Lei nº 10.176; e CT-Aquaviário – Lei nº 10.893
Lei da Inovação	Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005
Lei do Bem	Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, Lei nº 11.487, de 15 de julho de 2007, e Medida Provisória nº 428, de 12 de maio de 2008



PARTE III

A CF/88 VINTE ANOS DEPOIS: AVANÇOS E DESAFIOS



OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E O PAPEL DO ESTADO

Gilberto Bercovici*

1 A ESTRUTURA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988

Embora as constituições liberais dos séculos XVIII e XIX também contivessem preceitos de conteúdo econômico, como a garantia da propriedade ou da liberdade de indústria, o debate sobre a constituição econômica é, sobretudo, um debate do século XX. As constituições do século XX não representam mais a composição pacífica do que já existe, mas lidam com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática. Não há mais constituições monolíticas, homogêneas, mas sínteses de conteúdos concorrentes no quadro de um compromisso deliberadamente pluralista. A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica.

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a constituição econômica, é o fato de que as constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica dessas constituições é diretiva ou “programática”, incorporando conteúdos de política econômica e social. A constituição econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, acabando a crença na harmonia preestabelecida do mercado. A constituição econômica quer uma nova ordem econômica, quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado (BERCOVICI, 2005, p. 31-34).

A característica das constituições econômicas do século XX é, portanto, seu caráter diretivo ou programático. Esta característica é fruto da democracia de massas. A tentativa de incorporação da totalidade do povo no Estado passa a

* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela USP.

exigir a presença de uma série de dispositivos constitucionais que visam alterar ou transformar a realidade socioeconômica. A reação a esta incorporação de temas de política econômica e social nos textos constitucionais gera boa parte do debate político-constitucional do século XX. Deste modo, a importância da constituição econômica é a possibilidade que ela abre de se analisar a totalidade da formação social, com suas contradições e conflitos. A constituição econômica, assim, torna mais clara a ligação da constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas (MOREIRA, 1979, p. 183-185; BERCOVICI, 2005, p. 33-37).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tem expressamente uma constituição econômica voltada para a transformação das estruturas sociais. Não se pode ignorar, no entanto, que as relações econômicas são muito mais uma questão de fato (ou seja, vinculadas à constituição econômica material), do que uma questão de direito (ligadas à constituição econômica formal). Seria ilusório pretender alterar as regras e a estrutura do poder econômico no sistema capitalista por uma norma constitucional. As mudanças radicais são sempre políticas. A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las. É necessário reconhecer os limites do voluntarismo e do instrumentalismo jurídicos, o que não significa desvalorizar o processo constituinte. Coube aos constituintes facilitar, dificultar ou impossibilitar determinadas decisões econômicas, abrir possibilidades ou fechar portas, mas não instituir uma constituição que, por si só, garantisse as transformações sociais e econômicas pretendidas (ASENJO, 1984, p. 91-92).¹

O capítulo da Ordem Econômica da Constituição de 1988 (Artigos 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado na economia, isto é, os preceitos constitucionais que, de um modo ou de outro, reclamam a atuação estatal no domínio econômico, embora estes temas não estejam restritos a este capítulo do texto constitucional.² Em sua estrutura,³ o capítulo da Ordem Econômica engloba, no Artigo 170, os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social. Entre esses princípios, podem ser destacadas, por exemplo, a soberania nacional, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego. Os Artigos 171 a 181

1. Para a crítica ao instrumentalismo jurídico-constitucional, muitas vezes predominante no debate brasileiro sobre a Constituição de 1988, ver Bercovici (2004, p. 5-24; 2007, p. 167-175).

2. Concordo com as afirmações de Eros Grau, para quem a "ordem econômica" não é um conceito jurídico. A "ordem econômica" apenas indica, topologicamente, as disposições que, em seu conjunto, institucionalizam as relações econômicas no texto constitucional, ressaltando-se que nem todas estas disposições estão abrigadas sob o capítulo da Ordem Econômica, mas espalhadas por todo o texto. Cf. Grau (2007, p. 60-76, 87-91).

3. Essa visão estrutural do capítulo da Ordem Econômica, dividido entre os princípios estruturantes e a ordem econômica no espaço e no tempo, sem perder de vista, obviamente, sua sistematicidade, foi desenvolvida por Luís Fernando Massonetto, a quem agradeço por chamar minha atenção para essas questões. Ver, ainda, Massonetto (2003, p. 104-110).

versam sobre a estruturação da ordem econômica e sobre o papel do Estado no domínio econômico, instituindo, segundo Eros Grau, uma ordem econômica aberta para a construção de uma sociedade de bem-estar (GRAU, 2007, p. 312-316).

O Artigo 171, revogado em 1995, tratava da diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e, juntamente com o Artigo 172 (exigência de um regime jurídico para o capital estrangeiro de acordo com os interesses nacionais), são corolários da soberania econômica (Artigo 170, I), assim como os Artigos 176 (propriedade estatal do subsolo e regime da exploração mineral) e 177 (monopólio estatal do petróleo e seus derivados e dos materiais nucleares). Devo ressaltar, inclusive, que são derivados da soberania econômica, ainda, os dispositivos relativos à política de desenvolvimento tecnológico do país (Artigos 218 e 219), situados fora do capítulo da Ordem Econômica.

Os Artigos 173 e 175 disciplinam a atividade econômica do Estado a partir da prestação de atividade econômica em sentido estrito (Artigo 173, setor preferencialmente dos agentes privados) e dos serviços públicos (Artigo 175, setor de titularidade estatal), bem como o regime jurídico das empresas estatais. O Artigo 174 enuncia o Estado como agente regulador, fiscalizador e planejador da economia. Os demais Artigos (178 a 181) tratam de setores específicos da atividade econômica, como transportes, turismo e tratamento favorecido às empresas de pequeno e médio porte.

Além desses princípios estruturantes, a ordem econômica da Constituição de 1988 engloba dispositivos que tratam da ordem econômica no espaço e no tempo. A ordem econômica no espaço está configurada nas disposições sobre política urbana (Artigos 182 e 183), sobre política agrícola e fundiária, e reforma agrária (Artigos 184 a 191). Estes Artigos versam, essencialmente, sobre a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço, prevendo reformas estruturais profundas na organização socioeconômica.

O Artigo 192 (hoje reformado pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003) é a projeção da ordem econômica no tempo, ao cuidar do crédito e do sistema financeiro. O conflito projeta-se no tempo, diferindo a escassez no tempo, pois se define pelo crédito, como os recursos serão distribuídos, em suma, quem irá receber recursos no momento presente e quem não irá ou quando outros setores terão (ou não) estes recursos. O Estado contemporâneo não pode se limitar a uma atuação mínima, mas deve dimensionar seus recursos de maneira a satisfazer o mais amplamente possível as necessidades sociais. Neste contexto, o funcionamento do crédito, que estende o campo das trocas do presente e dos bens disponíveis para o futuro e aos bens a produzir, é essencial como instrumento de direção da política econômica, tendo em vista a manutenção da atividade econômica, o crescimento e a ampliação das oportunidades de emprego

(VIDIGAL, 1973, p. 38-39, 42-43, 51, 199-203, 276-277). Por sua importância, a política de crédito no Brasil é de competência exclusiva da União (Artigo 21, VIII, e Artigo 22, VII, da Constituição). Nunca é demais ressaltar como os bancos públicos são essenciais para a política monetária, creditícia e fiscal do Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito ao crédito, historicamente instrumentalizado, em sua maior parte, por intermédio dos bancos públicos.⁴

As atividades desenvolvidas no sistema financeiro nacional por parte dos bancos públicos são atividade econômica em sentido estrito, visando à consecução de objetivos de política econômica do Estado brasileiro, além da preservação do mercado e das relações econômicas no Brasil. O Estado brasileiro atua no setor bancário com base na preservação de relevante interesse coletivo (Artigo 173, *caput* da Constituição),⁵ com a óbvia exceção da emissão de moeda,⁶ que é um serviço público monopolizado pelo Estado (Artigos 21, VII; 22, VI; e 164, *caput* da Constituição).

2 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA ECONÔMICA E O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

A livre iniciativa, no texto constitucional de 1988 (Artigos 1º, IV, e 170, *caput*), não representa o triunfo do individualismo econômico, mas é protegida em conjunto com a valorização do trabalho humano, em uma ordem econômica com o objetivo de garantir a todos uma vida digna,⁷ com base na justiça social. Isso significa que a livre iniciativa é fundamento da ordem econômica constitucional no que expressa de socialmente valioso,⁸ o que não representa nenhuma novidade na tradição constitucional brasileira, pois a livre iniciativa está presente como fundamento da ordem econômica constitucional desde 1934.⁹

4. Sobre o predomínio do setor bancário público – especialmente o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal – na oferta de crédito para o setor privado – especialmente pequenas e médias empresas – e no financiamento de longo prazo no Brasil, ver Stallings e Studart (2006, p. 241-247, 252-255).

5. Sobre a importância fundamental dos bancos públicos no sistema financeiro brasileiro, com papel central no financiamento do investimento e do crescimento da economia, ver Stallings e Studart (2006, p. 230-234). Para o papel do Estado na política de crédito, ver, ainda, Farjat (1971, p. 215-221).

6. Sobre a emissão monetária como tarefa estatal, ver Nussbaum (1929, p. 48-50); De Chiara (1986, p. 32-41); Di Plínio (1998, p. 20-36) e Gudin (1976, p. 25-26, 215-221). Sobre o papel essencial que os bancos emissores possuem na política econômica, ver Pfeleiderer (1968, p. 409-427).

7. Sobre as relações entre ordem econômica constitucional e dignidade da pessoa humana, ver Bercovici (2008b, p. 319-325).

8. Cf. Grau (1981, p. 18-23) e Souza Neto e Mendonça (2007, p. 709-741). Ver, ainda, no direito europeu, Maniatakis (1979, p. 31-37, 265-277); Asenjo (1984, p. 148-169); Moncada (1988, p. 140-145); Irti (2001, p. 18-20, 68-69, 85-88, 93-96) e Canotilho e Moreira (2007, p. 791-792).

9. Isso pode ser facilmente demonstrado a partir da leitura dos textos do Artigo 115, *caput* da Constituição de 1934: “Art. 115 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”. Do Artigo 145, *caput* da Constituição de 1946: “Art. 145 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”. Do Artigo 157, I, da Carta de 1967: “Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa”. E do Artigo 160, I, da Carta de 1969: “Art. 160 – A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa”.

Portanto, a livre iniciativa não pode ser reduzida, sob pena de uma interpretação parcial e equivocada do texto constitucional, à liberdade econômica plena ou à liberdade de empresa, pois abrange todas as formas de produção, individuais ou coletivas, como a iniciativa econômica individual, a iniciativa econômica cooperativa (Artigos 5º, XVIII, e 174, § 3º e § 4º, da Constituição) e a própria iniciativa econômica pública (Artigos 173 e 177 da Constituição, entre outros). A proteção constitucional à livre iniciativa não se reduz, portanto, à iniciativa econômica privada, como muitos autores, equivocadamente, defendem, sustentando uma posição ideológica que não encontra fundamento no texto constitucional. Sob a Constituição de 1988, liberdade de empresa e livre iniciativa não são direitos fundamentais.¹⁰

A garantia constitucional da iniciativa econômica cooperativa busca permitir uma possível alternativa de atuação econômica em relação ao individualismo liberal e à atuação estatal. O fundamento do cooperativismo está na defesa de uma economia de mercado, fundada nos princípios da cooperação, da mutualidade e do pluralismo, buscando evitar também a centralização estatal. Embora pautadas por princípios não capitalistas, as cooperativas se organizam como unidades produtivas que atuam e competem no mercado, além de poderem propiciar maior estímulo e participação nas decisões para seus integrantes.¹¹ Recentemente, a iniciativa econômica cooperativa vem sendo resgatada no Brasil com o estímulo – especialmente governamental – à “economia solidária”,¹² cujas dificuldades e limites vêm sendo analisados de forma cada vez mais precisa.¹³

A atuação do Estado no domínio econômico (a iniciativa econômica pública) está prevista expressamente nos Artigos 173 e 175 da Constituição de 1988. Em ambos os dispositivos, trata-se da prestação de atividade econômica em sentido amplo pelo Estado, subdividida em duas modalidades: a prestação de atividade econômica em sentido estrito (Artigo 173) e a prestação de serviço público (Artigo 175).¹⁴ É, portanto, essencial compreender os pressupostos teóricos que se encontram por trás das várias concepções de serviço público da doutrina brasileira, cuja grande influência, assim como nos debates italiano, espanhol ou português, é de matriz francesa.¹⁵

10. Como exemplo desse tipo de argumentação, ver Barroso (2003, p. 145-188), Bonavides (2007, p. 323-324) e Timm (2008, p. 97-112).

11. Ver Santos e Rodríguez (2002, p. 32-44) e Haddad (2004, p. 113-159). Sobre o regime jurídico das cooperativas, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, ver Bucci (2003, p. 31-55, 91-163).

12. Para a discussão brasileira em torno da “economia solidária”, ver Singer (2002, p. 83-127) e a crítica desenvolvida por Carleial e Paulista (2008, p. 9-38).

13. Ver, por todos, Carleial e Paulista (2008, p. 25-38).

14. Sobre a clássica distinção da atividade econômica em sentido amplo e atividade econômica em sentido estrito e serviço público, ver Grau (2007, p. 101-111).

15. O debate alemão sobre serviço público gira em torno da concepção de *Daseinsvorsorge*, desenvolvida originariamente por Ernst ForsthoFF durante o nazismo e, posteriormente, adaptada à democracia da Lei Fundamental. Ver ForsthoFF (1938, capítulo 1, cujo título, emblemático, afirma ser a prestação de *Daseinsvorsorge* a tarefa da administração pública moderna – “*Die Daseinsvorsorge als Aufgabe der modernen Verwaltung*”; 1966, p. 340-345); Sordi (1987, p. 274-309). Para o debate atual na Alemanha, ver Schmidt (2003, p. 225-247) e Ronellenfisch (2003, p. 67-114).

Nessa análise, pela sua importância teórica, destacam-se os franceses Léon Duguit e Maurice Hauriou, cujas teorias são, sem sombra de dúvida, as mais presentes na nossa doutrina. Estes autores, no entanto, não só necessitam ser entendidos no contexto histórico em que desenvolveram sua obra, mas também é necessário que se problematize, tendo em vista o atual debate sobre os serviços públicos, a adequação dessas teorias à nossa realidade, levando em conta a especificidade da formação histórico-social do Estado brasileiro. Duguit e Hauriou representam alternativas ao pensamento liberal dominante nos meios publicistas franceses e contrapõem-se à incorporação dos conceitos alemães (como o de Estado de Direito – *Rechtsstaat*, em choque com o *État Légal* francês) à Teoria do Estado francesa, tarefa então realizada especialmente por Carré de Malberg.¹⁶

Léon Duguit combate, em suas obras, a visão tradicional do Estado soberano, criticando a concepção do poder público como uma vontade subjetiva dos governantes sobre os governados. Para Duguit, o Estado não é um soberano que comanda, mas uma força capaz de criar e gerar serviços públicos, formando um sistema realista com base na solidariedade social, objetivamente imposto a todos os cidadãos. O ponto central é a sua defesa do fim da ideia de dominação (*Herrschaft, puissance publique*) na Teoria do Estado, substituindo a soberania pelo serviço público como noção fundamental do direito público. A doutrina de Duguit é teleológica, o Estado se legitima por seus fins. Para Duguit, os governantes monopolizam a força para organizar e controlar o funcionamento dos serviços públicos. Serviço público, para Duguit,

[...] *c'est tout activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* (DUGUIT, 1928b, p. 61).

O Estado, para Duguit, não é o soberano, mas o garantidor da interdependência e solidariedade sociais. Os serviços públicos não podem ser interrompidos, sua continuidade é essencial e é uma obrigação imposta aos governantes pelo fato de serem governantes, constituindo o fundamento e o limite de seu poder. Segundo Duguit, o poder público é um dever, uma função, não um direito dos governantes. Duguit propõe, assim, um regime político fundado na solidariedade social, em que os governantes têm dever e obrigação de agir, o que implica a intervenção estatal nos domínios econômico e social.

16. Ver Malberg (1962, p. 231-243, 255-256, e, especialmente, 488-494). Sobre o debate publicista francês do fim do século XIX e início do século XX, travado entre os adeptos das concepções de *État Légal* e de *État de Droit*, ver Redor (1992) e Bercovici (2008a, p. 259-272).

A solidariedade social, concretizada por meio dos serviços públicos, é, na sua visão, a forma mais adequada de legitimidade do Estado.¹⁷

Embora também critique a visão subjetiva preponderante da dominação estatal, ao entender o Estado como uma instituição objetiva, Maurice Hauriou vai se diferenciar das concepções de Duguit tanto quanto da doutrina tradicional. Hauriou entende o Estado como uma instituição que repousa sobre equilíbrios móveis na sociedade, uma unidade na pluralidade, descrevendo o poder como o resultado da correlação de forças dentro do processo social.¹⁸ A articulação entre o poder público e o serviço público dá-se pelo fato de todo serviço público pressupor a utilização dos procedimentos do poder público. Utilização esta, no entanto, limitada pela referência ao próprio serviço público, ou seja, à sua missão social. Esta ligação que Hauriou desenvolve entre poder público e serviço público o distingue de Duguit: o poder do Estado detém sua legitimidade à medida que está a serviço do interesse social, mas o Estado só pode estar a serviço do interesse social porque é dotado de poder (HAURIOU, 1921, p. 21-33).

Para o estudo do debate clássico francês em torno da concepção de serviço público resta, ainda, mencionar o discípulo de Duguit, Gaston Jèze. Jèze entende o serviço público como elemento fundamental e definidor do direito administrativo, cujo objeto seria formular as regras para o bom funcionamento dos serviços públicos (JÈZE, 1925, p. 1-2). No entanto, Jèze diverge do sociologismo de Duguit, preferindo adotar a metodologia essencialmente jurídica. Para ele, serviço público está necessariamente ligado a um regime jurídico especial, cuja base é a supremacia do interesse geral (público) sobre o interesse particular (privado). Ao buscar a instrumentalização do exercício do serviço público pelo direito público administrativo, Jèze acaba abandonando o sentido material de serviço público de Duguit, limitando-se a uma concepção jurídico-formal. Nesta perspectiva, Gaston Jèze define serviço público como um procedimento técnico que se traduz em um regime jurídico peculiar (JÈZE, 1925, p. 1-23).

A concepção de serviço público dominante na maior parte da doutrina brasileira é a concepção formal, inspirada em Jèze. Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, entende a concepção material de serviço público como “extrajurídica”. Para ele, é impossível uma definição não formal de serviço público:

17. Ver Duguit (1999, p. 33-72; 1918, p. 29-30, 67-68, 71-84; 2000, p. 124-152; 1928a, p. 541-551, 603-631, 649-654, 670-680; 1928b, p. 59-107, 118-142). Para a importância da noção de serviço público na Teoria do Estado de Duguit, ver o indispensável estudo de Pisier-Kouchner (1972).

18. O estudo clássico do institucionalismo de Hauriou é *La Théorie de l'Institution et de la Fondation* (HAURIOU, 1990).

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais–, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2006, p. 634).

Há dois elementos essenciais em sua concepção de serviço público: o substrato material, a prestação de “utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados”, e o elemento formal, que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, é o que caracteriza efetivamente o serviço público. Só é serviço público a prestação submetida ao regime de direito público, isto é, ao regime administrativo (MELLO, 2006, p. 633-639).¹⁹

A concepção formal de serviço público também é a adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Em sua definição, serviço público é entendido “como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2007, p. 90). O elemento material (“satisfazer concretamente às necessidades coletivas”) é, novamente, colocado em segundo plano diante do elemento formal, o regime jurídico e a atribuição do serviço ao Estado por lei, que, para Di Pietro, caracteriza efetivamente o serviço público (DI PIETRO, 2007, p. 86-92).

A concepção material de serviço público, na atualidade, é defendida, entre outros, por Eros Roberto Grau. Partindo da sua classificação do serviço público como espécie da atividade econômica em sentido amplo, que compete preferencialmente ao setor público, o autor defende a noção de serviço público como atividade indispensável à consecução da coesão e interdependência sociais. Ao prestar serviço público, o Estado, ou quem atue em seu nome, está acatando ao interesse social. A inspiração da concepção material de serviço público de Eros Grau é proveniente, além de Duguit, da conceituação do administrativista gaúcho Ruy Cirne Lima (LIMA, 1982, p. 81-85). Também fundado em Duguit, Cirne Lima entende o serviço público como “todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa” (LIMA, 1982, p. 82).

A concepção material de serviço público, assim, é construída sobre as ideias de coesão e interdependência sociais, justificando a necessidade da prestação estatal, direta ou indireta, do serviço público. Para os adeptos da concepção material, os serviços públicos podem estar previstos explícita ou implicitamente no texto

19. Ver também Mello (1968, p. 167-171; 1987, p. 18-27).

constitucional, destacando como elemento fundamental para a caracterização de um serviço público a importância daquela atividade econômica, em dado momento histórico, para a coesão e interdependência sociais (GRAU, 2001, p. 249-267).²⁰

Já a atividade econômica em sentido estrito (Artigo 173, *caput* da Constituição) pode ser prestada diretamente pelo Estado em casos de imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. A atividade econômica em sentido estrito é prestada, preferencialmente, mas não exclusivamente, pelos agentes econômicos privados, em regime de mercado. O Estado pode prestar atividade econômica em sentido estrito nas hipóteses elencadas no *caput* do Artigo 173, concorrendo com os demais agentes econômicos privados ou monopolizando a atividade. Este Artigo define as bases constitucionais para a atuação *stricto sensu* do Estado no domínio econômico, exigindo que esta se dê pela via da legalidade e quando necessária aos imperativos da segurança nacional e relevante interesse coletivo.²¹

A Constituição de 1988, assim como várias outras constituições contemporâneas, não exclui nenhuma forma de intervenção estatal, nem veda ao Estado atuar em nenhum domínio da atividade econômica. A amplitude maior ou menor desta atuação econômica do Estado é consequência das decisões políticas democraticamente legitimadas, não de alguma determinação constitucional expressa. Mas o Estado deve ter sua iniciativa econômica pública protegida de forma semelhante à proteção da iniciativa privada e da cooperativa. A iniciativa econômica pública, obviamente, tem suas especificidades, pois é determinada positivamente pela Constituição ou pela lei (assim como a liberdade de iniciativa privada também é limitada pela lei) e deve se dar de acordo com o interesse público ou, mais especificamente, com os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo (Artigo 173 da Constituição).²² O Artigo 173 da Constituição segue a tradição brasileira inaugurada em 1934,²³ e mantida em 1946,²⁴

20. Para uma análise crítica desse debate em torno da concepção material de serviço público de Duguit e sua adoção por parte da doutrina publicista brasileira, ver Picchia (2008, p. 119-133).

21. Eros Grau destaca que, nos casos de imperativos de segurança nacional, apenas a União poderá prestar a atividade econômica em sentido estrito e sob o regime de monopólio (conforme os Artigos 21, III, 22, XXVIII, e 91, da Constituição, que definem a segurança nacional como competência exclusiva da União). Já nos casos de relevante interesse coletivo, como o direito econômico é matéria de competência concorrente entre a União e os demais entes da Federação (Artigo 24, I, da Constituição), qualquer esfera de governo poderá atuar, desde que autorizada por lei, nos termos do Artigo 173 da Constituição. Cf. Grau (2007, p. 128-129, 277-278, 281-285) e, ainda, Mello (2006, p. 189).

22. Sobre a iniciativa econômica pública, ver, ainda, Galgano (1977, vol. 1, p. 120-126); Asenjo (1984, p. 90-99); Moncada (1988, p. 117-121); Irti (2001, p. 19-20); Carli (1995, p. 36-38, 40-41) e Canotilho e Moreira (2007, p. 958-959, 982-986). Para uma análise da compatibilidade e das mudanças na visão da iniciativa econômica pública a partir do processo de integração econômica europeia, ver Di Plinio (1998, p. 173-178, 531-538).

23. Artigo 116 da Constituição de 1934: "Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas, conforme o Art. 113, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais".

24. Artigo 146 da Constituição de 1946: "A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição".

possibilitando de forma expressa a atuação do Estado no domínio econômico, inclusive com a hipótese de instituição do monopólio estatal sobre determinados setores ou atividades.

A Constituição de 1988 não recepcionou, apesar da opinião de alguns autores, o chamado “princípio da subsidiariedade”.²⁵ Esta concepção, que entende o Estado como subsidiário da iniciativa privada, é originária da legislação fascista (ASENJO, 1984, p. 92-93)²⁶ de Benito Mussolini (*Carta del Lavoro*, de 1927)²⁷ e de Francisco Franco (*Fuero del Trabajo*, de 1938,²⁸ e *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, de 1958),²⁹ tendo sido incorporada por duas vezes em nosso ordenamento constitucional, não por mera coincidência, durante o Estado Novo³⁰ e a ditadura militar.³¹

25. Ver, por todos, Baracho (1996); Torres (2001) e Marques Neto (2003, p. 69-93).

26. Para a visão schmittiana sobre as relações entre política e economia (o “Estado Total”), o Estado alemão de Weimar é considerado um Estado fraco perante as forças econômicas, embora continuasse intervindo. Desse modo, Schmitt, no início dos anos 1930, propõe um Estado que garantisse o espaço da iniciativa privada, com a redução da atuação estatal na economia, integrando as atuações individuais no real interesse público, ou, na sua consagrada expressão, um “Estado forte em uma economia livre”. Para um paralelo entre o atual discurso sobre técnica e reforma do Estado e as propostas dos setores conservadores alemães próximos do fascismo na década de 1920 e início da década de 1930, representados, entre outros, por Carl Schmitt, ver Bercovici (2004, p. 93-107).

27. *Carta del Lavoro*, IX: “*L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta*”.

28. *Fuero del Trabajo*, XI, 4, e XI, 6: “*4. – En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación. [...] 6 – El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación*”.

29. *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, X: “*Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado*”.

30. Prescrevia o Artigo 135 da Carta de 1937: “Art. 135 – Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta”.

31. Pode-se perceber a incorporação da subsidiariedade nos Artigos 157, § 8º (“Art. 157, § 8º – São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais”) e 163 (“Art. 163 – Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º – Somente para complementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica. § 2º – Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações. § 3º – A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas”) da Carta de 1967, mantidos com redação similar nos Artigos 163 (“Art. 163 – São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais”) e 170 (“Art. 170 – Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º – Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica. § 2º – Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações. § 3º – A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas”) da Carta de 1969.

Fundados em uma discussão de matriz germânica,³² seus defensores chegam a equiparar o Estado Democrático de Direito ao “Estado Subsidiário”, o que não faz nenhum sentido. Pelo contrário, o espanhol Elías Díaz, criador da expressão “Estado Democrático de Direito”, parte de pressupostos absolutamente distintos. A democracia política, segundo Elías Díaz, exige como base a democracia econômica. Para ele, é impossível compatibilizar a democracia e o capitalismo. A correspondência existe entre a democracia e o socialismo, que coincidem e se institucionalizam no Estado Democrático de Direito, que, assim, supera o Estado Social de Direito. O Estado Democrático de Direito, para Elías Díaz, deve ter uma estrutura econômica socialista, necessária para a construção atual de uma verdadeira democracia (DÍAZ, 1998, p. 132-137, 142, 172-178). No entanto, no caso brasileiro, a interpretação de José Afonso da Silva descarta expressamente a presença, no texto constitucional de 1988, do Estado Democrático de Direito de conteúdo socialista, embora a Constituição abra perspectivas de transformação social. Para ele, a Constituição de 1988 não prometeu a transição para o socialismo mediante a democracia econômica e o aprofundamento da democracia participativa (SILVA, 1988, p. 68-71), distanciando-se, assim, do conceito elaborado por Elías Díaz, mas também longe de adotar a visão dos adeptos do “princípio da subsidiariedade”.

O Artigo 174 da Constituição afirma ser o Estado o agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Este Artigo consagra, ainda, a concepção de que o planejamento deve ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.³³ Uma ressalva, no entanto, deve ser feita: o planejamento é indicativo para o setor privado, mas não a atividade normativa e reguladora do Estado, previstas no mesmo Artigo 174, *caput* da Constituição. Aliás, não haveria nenhum cabimento na emanção de normas por parte do Estado que também não se aplicassem aos agentes privados.³⁴ O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar e incentivar os agentes econômicos privados. Deve também planejar (GRAU, 2007, p. 307-312). O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional. No texto constitucional, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento

32. O principal autor contemporâneo que analisa o “princípio da subsidiariedade” na Alemanha é Josef Isensee, cuja tese foi publicada originariamente em 1968, inspirando desde então boa parte da doutrina brasileira. Ver Isensee (2001).

33. Para a defesa doutrinária dessa concepção, elaborada antes da confecção da Constituição de 1988, ver Grau (1978, p. 23-24, 29-31).

34. Nesse sentido, ver Comparato (1991, p. 20). Vital Moreira ainda afirma que há uma relação inversa entre a atividade econômica do Estado e sua atividade regulatória: a redução do papel do Estado normalmente implica o aumento da regulação. Ver Moreira (1997, p. 34, 37-39). Sobre esse tema, ver, ainda, Vogel (1998).

da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos. A grande dificuldade situa-se na falta de vontade política para implementar novamente o planejamento estatal. Esta falta de vontade política em planejar é patente no descumprimento da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o Artigo 174, § 1º, que, até hoje, não foi elaborada.³⁵

Um dos principais instrumentos de atuação direta do Estado no domínio econômico são as empresas estatais (sociedades de economia mista ou empresas públicas, que se diferenciam em virtude de seu capital ser majoritariamente ou totalmente estatal), definidas juridicamente como entidades integrantes da administração pública indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado. Apesar de sua personalidade de direito privado, a empresa estatal está submetida a regras especiais decorrentes de sua natureza de integrante da administração pública. Essas regras especiais decorrem de sua criação autorizada por lei, cujo texto excepciona a legislação societária, comercial e civil aplicável às empresas privadas. Na criação, sempre autorizada pela via legislativa (Artigo 37, da Constituição), da sociedade de economia mista, ou seja, a empresa estatal que possui, além do capital de propriedade estatal, participação acionária do setor privado, o Estado age como poder público, não como acionista. A sua constituição só pode se dar sob a forma de sociedade anônima – ao contrário da empresa pública, que pode ser constituída sob qualquer forma societária –, devendo o controle acionário majoritário pertencer ao Estado, em qualquer de suas esferas governamentais, pois ela foi criada deliberadamente como um instrumento da ação estatal.³⁶

Toda empresa estatal está submetida às regras gerais da administração pública (Artigo 37 da Constituição), ao controle do Congresso Nacional (Artigo 49, X, no caso das empresas pertencentes à União), do Tribunal de Contas da União (Artigo 71, II, III e IV, da Constituição, também no caso das empresas da esfera federal) e, no caso das empresas estatais federais, da Controladoria-Geral da União (Artigos 17 a 20 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Além disso, o orçamento de investimentos das empresas estatais federais deve estar previsto no orçamento-geral da União (Artigo 165, § 5º, da Constituição de 1988). Esses dispositivos constitucionais são formas distintas de vinculação e conformação jurídica, constitucionalmente definidas, que vão além do

35. Ver, por todos, Bercovici (2005, p. 69-86).

36. Para as dificuldades encontradas pela doutrina publicista brasileira com o conceito de empresa estatal, ver Venâncio Filho (1968, p. 385-406). Ver, ainda, Ferreira (1956, p. 131-151); Mello (2006, p. 171-205); Grau (2007, p. 111-119) e Di Pietro (2007, p. 412-421).

disposto no Artigo 173, § 1º, II, que iguala o regime jurídico das empresas estatais prestadoras de atividade econômica em sentido estrito ao mesmo das empresas privadas em seus aspectos civil, comercial, trabalhista e tributário.³⁷ A natureza jurídica de direito privado é um expediente técnico que não derroga o direito administrativo, sob pena de inviabilizar a empresa estatal como instrumento de atuação do Estado (TÁCITO, 1997, p. 691-698; GRAU, 1981, p. 101-111; 2007, p. 111-123, 278-281; MELLO, 2006, p. 178-183, 185-188; DI PIETRO, 2007, p. 416-418, 421-428).³⁸ A prevalência do direito público não significa, no entanto, que a sociedade de economia mista perca a natureza de sociedade anônima. A Lei das S.A. (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976) aplica-se às sociedades de economia mista, desde que seja preservado o interesse público que justifica sua criação e atuação (Artigo 235).

Sob a Constituição de 1988, as empresas estatais estão subordinadas às finalidades do Estado, como o desenvolvimento (Artigo 3º, II, da Constituição). Neste sentido, é correta a afirmação de Paulo Otero, para quem o interesse público é o fundamento, o limite e o critério da iniciativa econômica pública (OTERO, 1998, p. 122-131, 199-217).³⁹ Como ressalta Washington Peluso Albino de Souza, a criação de uma empresa estatal já é um ato de política econômica (SOUZA, 1994, p. 278). Os objetivos das empresas estatais estão fixados por lei, não podendo se furtrar ao seu cumprimento, sob pena de desvio de finalidade. Para isso foram criados e são mantidos pelo poder público. A empresa estatal é um instrumento de atuação do Estado, devendo estar acima, portanto, dos interesses privados. No caso das sociedades de economia mista, embora se apliquem a elas as disposições da Lei das S.A., essa também prescreve, em seu Artigo 238, que a finalidade da sociedade de economia mista é atender ao interesse público, que motivou sua criação. A sociedade de economia mista está vinculada aos fins da lei que autoriza a sua instituição, que determina o seu objeto social e destina uma parcela do patrimônio público para aquele fim. Não pode, portanto, a sociedade de economia mista, por sua própria vontade, utilizar o patrimônio público para atender finalidade diversa da prevista em lei (DI PIETRO, 2007, p. 417-418), conforme expressa o Artigo 237 da Lei das S.A.

37. Sobre a influência da atividade prestada (serviço público ou atividade econômica em sentido estrito) no regime jurídico das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), ver Mello (2006, p. 183-184); Grau (2007, p. 140-146) e Di Pietro (2007, p. 412-414). Na doutrina estrangeira, ver, por exemplo, Fleiner (1933, p. 198-209) e Colson (2001, p. 330-332).

38. Na doutrina estrangeira, sobre os regimes jurídicos das empresas estatais, em geral, e das sociedades de economia mista, em particular, ver Forsthooff (1966, p. 478-483); Puttner (1969, p. 125-140, 368-380); Farjat (1971, p. 189-198); Giannini (1999, p. 163-166); Colson (2001, p. 297-301, 328-330); Delvolvé (1998, p. 672-675, 706-731) e Badura (2005, p. 145-164).

39. Ver, também, Puttner (1969, p. 87-98); Colson (2001, p. 99-111) e Mello (2006, p. 178-183).

O objetivo essencial das empresas estatais não é a obtenção de lucro, mas a implementação de políticas públicas. Segundo Fábio Konder Comparato, a legitimidade da ação do Estado como empresário (a iniciativa econômica pública) é a produção de bens e serviços que não podem ser obtidos de forma eficiente e justa no regime da exploração econômica privada. Não há nenhum sentido em o Estado procurar receitas por meio da exploração direta da atividade econômica.⁴⁰ A esfera de atuação das empresas estatais é a dos objetivos da política econômica, de estruturação de finalidades maiores, cuja instituição e funcionamento ultrapassam a racionalidade de um único ator individual (como a própria sociedade ou seus acionistas).

A finalidade de qualquer ente da administração é obter um resultado de interesse público, decorrente explícita ou implicitamente da lei. Isso quer dizer que a finalidade é condição obrigatória de legalidade de qualquer atuação administrativa, marcada, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, pela ideia de função. Quem define a finalidade da atuação dos órgãos da administração pública é o legislador, não as autoridades administrativas. Na possibilidade de se ver infringida, direta ou indiretamente, a finalidade legal, como o atendimento de um fim particular em detrimento do interesse público, ou, na feliz expressão de Caio Tácito, “*a aplicação da competência para fim estranho ao estabelecido em lei*”, estará ocorrendo desvio de finalidade ou desvio de poder.⁴¹ Há, no desvio de finalidade, uma incompatibilidade objetiva, ainda que possa ser disfarçada,⁴² entre a finalidade legal que deveria ser atendida e a intenção particular de finalidade do ato praticado pela autoridade administrativa.

Aqui, portanto trata-se da clássica contraposição entre o interesse público e os interesses privados. Preservar e agir de acordo com o interesse público⁴³ é o dever fundamental da administração pública, da qual fazem parte as empresas estatais. O interesse público é indisponível por parte da administração pública, fundamentando o que Rogério Ehrhardt Soares denomina de *dever da boa administração*: o administrador público deve atuar e esta atuação deve ocorrer em uma determinada direção, expressa nas diretrizes e princípios constitucionais (SOARES, 1955, p. 179-205; MELLO, 2006, p. 60, 62-63).

40. Cf. Comparato (1977, p. 289, 390-391) e Grau (1994, p. 273-276). Ver, ainda, Puttner (1969, p. 86-87, 106-110).

41. O excesso de poder (*détournement de pouvoir*) é uma criação jurisprudencial do Conselho de Estado francês no fim do século XIX, sendo o desvio de poder (ou desvio de finalidade) uma de suas formas possíveis de manifestação. No direito público brasileiro, a doutrina do desvio de finalidade foi introduzida a partir das considerações de Miguel Seabra Fagundes, Victor Nunes Leal – que, embora favorável à tese, buscou, corretamente, restringir a possibilidade de análise judicial sobre o mérito e a discricionariedade dos atos administrativos, tentando evitar, assim, que o legislador fosse substituído pelo juiz – e Caio Tácito. Ver Fagundes (1979, p. 71-73); Leal (1960, p. 278-294); Tácito (1997, p. 39, 52-53, 74-75, 89-92, 101-103, 157-158, 162-168, 178-180). Para o debate na doutrina brasileira recente, ver Mello (1996, p. 53-83; 2006, p. 377-380, 923-926) e Di Pietro (2007, p. 194-195, 203, 222, 225).

42. Miguel Seabra Fagundes fala explicitamente em “*burla da intenção legal*” (Cf. FAGUNDES, 1979, p. 72).

43. Sobre a supremacia do interesse público, ver Mello (2006, p. 58-75, 85-88) e Di Pietro (2007, p. 59-62).

Mesmo os autores que recentemente vêm defendendo a “relativização” ou mesmo o fim da supremacia do interesse público sobre os interesses privados⁴⁴ concordam que é dever do Estado e da administração pública a proteção aos direitos fundamentais e o respeito à Constituição (HÄBERLE, 2006, p. 351-359; SARMENTO, 2005, p. 79-109; SCHIER, 2005, p. 217-242). No Estado Democrático de Direito, como o instituído pela Constituição de 1988, a base do direito administrativo só pode ser o direito constitucional, que estabelece os seus parâmetros: o direito administrativo é o “direito constitucional concretizado”.⁴⁵

3 A PRESERVAÇÃO DO MERCADO

O direito econômico busca, ainda, entre outras tarefas, disciplinar juridicamente a atividade econômica, voltando-se, essencialmente, para a preservação do mercado, controlando o comportamento dos poderes econômicos.⁴⁶ Como relembra Eros Grau, o direito do modo de produção capitalista é racional e formal, caracterizando-se pela universalidade abstrata das formas jurídicas e pela igualdade formal perante a lei, refletindo a universalidade da troca mercantil e buscando garantir a previsão e a calculabilidade de comportamentos. O direito é também uma condição de possibilidade do sistema capitalista, não é um elemento externo.

Não por acaso, Geraldo de Camargo Vidigal denomina o direito econômico como “direito da organização dos mercados”. Apesar de esta perspectiva ser limitada, por se ater apenas às relações entre os agentes econômicos privados, ela demonstra a preocupação da doutrina do direito econômico em compreender o mercado também como uma instituição jurídica, portanto, artificialmente criada e historicamente situada, não apenas econômica. As pretensões de calculabilidade e previsibilidade de comportamentos do mercado só ganham dimensão completa quando se compreende o mercado não como uma “ordem espontânea”, natural, embora o discurso liberal sustente esta visão, mas como uma estrutura social, fruto da história e de decisões políticas e jurídicas que servem a determinados interesses, em detrimento de outros (VIDIGAL, 1977, p. 45-60; GRAU, 1981, p. 19-22, 32-33, 38-39; 2007, p. 29-39; 2008, p. 118-126; NUNES, 1996, p. 68-70).⁴⁷

Ao consagrar a livre concorrência como princípio da ordem econômica constitucional, o texto de 1988 atribuiu a titularidade da defesa da concorrência e da repressão ao abuso do poder econômico à coletividade, não às empresas, conforme, inclusive, explicita o Artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.884, de

44. Ver, por todos, Häberle (2006, p. 52-53, 60-70, 525-552). No Brasil, ver a obra coletiva de Sarmento (2005).

45. Para esta concepção, ver Werner (1971, p. 212-226).

46. Cf. Farjat (2004, p. 180-199).

47. Sobre a ordem jurídica do capitalismo, ver, especialmente, Moreira (1978, p. 67-131).

11 de junho de 1994, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. A concorrência é um meio, um instrumento de política econômica, não um objetivo da ordem econômica constitucional (GRAU, 2007, p. 208-214; FORGIONI, 2005, p. 190-199).

A Lei nº 8.884/1994 é expressa, em seu Artigo 15, ao determinar sua aplicação às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal. A questão, no entanto, não é tão simples assim. A Lei nº 8.884/1994 regula o disposto no Artigo 173, § 4º, da Constituição de 1988: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. A legislação que trata da defesa da concorrência e da repressão ao abuso do poder econômico se aplica sobre os agentes estatais que atuam no mercado, não sobre agentes estatais que implementam políticas públicas sociais, como é o caso dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou por órgão estatal, ou seja, a Lei nº 8.884/1994 se aplica às pessoas jurídicas de direito público ou privado, mesmo que exercendo monopólio legal, que prestem atividade econômica em sentido estrito (Artigo 173), e não serviço público (Artigo 175). A prestação de serviços públicos pelo Estado, nos termos dos Artigos 170 e 175 da Constituição, é um dever da administração pública, na esfera da legalidade, visando atender da melhor forma possível o interesse público, mesmo que isso comprometa o princípio da livre concorrência (Artigo 170, IV), que deve ser considerado em conjunto com os demais princípios estruturantes da ordem econômica constitucional.⁴⁸ O mesmo não se dá no caso dos entes vinculados à administração pública que prestem atividade econômica em sentido estrito, nesse caso, submetidos constitucionalmente, em boa parte, ao mesmo regime jurídico dos demais agentes econômicos privados, inclusive a submissão às regras concorrenciais, conforme estabelecido no Artigo 173, § 4º, da Constituição, e no Artigo 15 da Lei nº 8.884/1994.⁴⁹

Ao contrário da concentração de poder econômico privado, cujo abuso deve ser reprimido (Artigo 173, § 4º, da Constituição), concentração pode ser benéfica quando se trata de constituir um setor estatal forte, capaz de atuar no sentido dos dispositivos constitucionais. Para repensar as bases e estrutura do Estado brasileiro, não se pode deixar de levar em consideração a questão central da atualidade: a prevalência das instituições democráticas sobre o mercado e a independência

48. Cf. Grau (2007, p. 166, 210-212).

49. Nesse sentido, ver Grau e Forgioni (2005, p. 150-153). Ver, também, Hovenkamp (1999, p. 269-273) e Salomão Filho (1998, p. 46, 199-217). Esse entendimento, inclusive, é o da Suprema Corte dos Estados Unidos, desde 1943, no célebre caso *Parker versus Brown*, 317 U.S. 341 (1943), decidido em 4 de janeiro de 1943, ao afirmar que: “*The U.S. Supreme Court held that the Sherman Act’s antitrust laws did not apply to state actions*”. Essa interpretação foi mantida no caso *Columbia versus Omni Outdoor Advertising, Inc.* 499 U.S. 365 (1991), decidido em 1º de abril de 1991, em que a Suprema Corte entendeu que o Sherman Act não se aplica em virtude de restrições à concorrência para a realização de políticas públicas: “*The Court held that the Parker immunity applied directly to local governments if the restriction of competition was authorized to implement state policy*”.

política do Estado em relação ao poder econômico privado, ou seja, a necessidade de o Estado ser dotado de uma sólida base de poder econômico próprio.⁵⁰ O fundamento desta visão, consubstanciada no texto constitucional vigente, é o de que não pode existir um Estado democrático forte sem que sua força também seja ampliada do ponto de vista econômico, para que ele possa enfrentar os interesses dos detentores do poder econômico privado.

Segundo Calixto Salomão Filho, o direito concorrencial destina-se a defender a instituição concorrência, não propriamente o mercado. O direito concorrencial se configuraria, assim, em uma garantia institucional (SALOMÃO FILHO, 2003, p. 42-58, 61-64, 69-81, 108-111). Discordamos desta concepção, pois entendemos que o conceito de garantia institucional é inadequado para um Estado Democrático de Direito.

Esse conceito foi desenvolvido por Carl Schmitt, durante a República de Weimar (1918-1933), ao tentar relativizar os direitos clássicos do liberalismo com as garantias institucionais, mencionadas pela primeira vez na Teoria da Constituição (SCHMITT, 1993, p. 170-174). Em um texto posterior, de 1931 (SCHMITT, 1985, p. 140-173),⁵¹ Schmitt aprofundou sua conceituação de garantias institucionais, diferenciando tais garantias, reservadas às instituições de direito público – a Igreja, o Exército, a autonomia orgânica local etc. – das chamadas garantias de instituto (*Institutsgarantien*), destinadas às instituições de direito privado – casamento, propriedade etc. (SCHMITT, 1985, p. 143, 160-166, 215-216). O conceito de garantia institucional foi elaborado em contraposição à clássica noção liberal de direito subjetivo público, ou seja, contra a concepção liberal de direitos individuais oponíveis ao Estado.

Antiliberais e anti-individualistas na concepção schmittiana, as garantias institucionais protegeriam os indivíduos, desde que estes pertencessem a alguma instituição, e não porque possuíssem direitos subjetivos fundamentais: a proteção está ligada à instituição, não à pessoa (SCHMITT, 1985, p. 149). De acordo com Beaud, as garantias institucionais consistiriam em uma construção orgânica que permitia inserir o indivíduo em um grupo social ao qual pertencesse, estabelecendo uma hierarquia das garantias, vinculadas à instituição, sobre a liberdade, ligada ao indivíduo.

Para Schmitt, as garantias institucionais prevaleceriam sobre os chamados direitos de liberdade: nas suas próprias palavras, “a liberdade não é uma instituição jurídica” (SCHMITT, 1985, p. 167). Ou seja, os direitos de liberdade só poderiam ser garantidos se ligados a alguma instituição jurídica, prevalecendo, as-

50. A literatura nacional é omissa a esse respeito. A exceção fica a cargo da tese de Barros, *O Poder Econômico do Estado Contemporâneo e seus Reflexos no Direito* (1953). Na literatura estrangeira, ver, por exemplo, Asenjo (1984, p. 318-323).

51. Ver, também, Schmitt (1985, p. 213-215).

sim, a garantia institucional sobre a garantia das liberdades. Ao separar os direitos fundamentais em três categorias (direitos de liberdade, garantias institucionais e garantias de instituto), fazendo prevalecer as duas últimas sobre a primeira, Carl Schmitt deixou muito claro o que ele considera objeto de proteção na Constituição de Weimar: as instituições mais tradicionais e conservadoras do sistema jurídico-político alemão,⁵² subvertendo a lógica dos direitos fundamentais. A interpretação de Schmitt sobre os direitos e deveres fundamentais não se destinava, segundo Stolleis, a realçar o caráter liberal dos direitos civis, mas era uma tentativa de limitar a esfera de atuação do legislador, especialmente, no tocante à propriedade privada. Desta forma, Schmitt teria utilizado o seu “institucionalismo” para cercar a instituição parlamentar (STOLLEIS, 1999, p. 105).⁵³

Ou seja, a ideia de garantia institucional é contrária à concepção democrática e social do regime constitucional brasileiro de 1988. Talvez, a melhor concepção seja a de proteção da ordem pública econômica. A ordem pública econômica, na clássica definição de Farjat, é uma noção funcional, que compreende o conjunto de medidas estatais que visam à organização e à manutenção das estruturas econômicas.⁵⁴ No caso brasileiro, segundo o disposto na Constituição de 1988, a ordem pública econômica tem como objetivo permitir a atuação estatal e dos agentes econômicos privados no processo de desenvolvimento econômico. Para tanto, a atuação do setor privado e do setor estatal deve convergir e trabalhar em conjunto, visando à consecução do objetivo constitucional de superação do subdesenvolvimento (Artigo 3º, II, da Constituição), no sentido de rompimento com a situação de dominação externa e interna em que se encontra o país, a partir da transformação das estruturas socioeconômicas que possibilitem a integração democrática de toda a população no processo de desenvolvimento e internalizem os centros de decisão econômica.

4 A SOBERANIA ECONÔMICA E A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

A soberania econômica está prevista formalmente no Artigo 170, I, da Constituição de 1988, como um princípio da ordem econômica.⁵⁵ No entanto, a soberania econômica deve ser entendida em conjunto com o Artigo 3º, II, que declara o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República, e o Artigo 219 da Constituição, que integra o mercado interno ao patrimônio nacional.

52. Para exemplos do que Schmitt classifica como garantia institucional, ver Schmitt (1985, p. 153-160).

53. Ver, também, Séglard (1995, p. 49-58); Beaud (1997, p. 88-95) e Bercovici (2002, p. 191-192).

54. Ver Farjat (1971, p. 41-49); Grau (1981, p. 42-43 ; 2007, p. 61-64); Charles (1999, p. 113-114); Salah (1999, p. 262-266); Piza (2002, p. 458-468).

55. Devo ressaltar, inclusive, que a soberania, na realidade, não é um princípio, no sentido de um “mandamento de otimização”, como defende a teoria de Robert Alexy. A distinção, hoje amplamente divulgada, entre regras/princípios, não é adequada para os dispositivos constitucionais de natureza organizatória ou procedimental. Em sentido contrário, para um estudo que reduz a soberania a mero princípio constitucional, ver Haquet (2004, p. 31-155). Para uma análise sobre o princípio constitucional da soberania econômica e sobre a incorporação do mercado interno ao patrimônio nacional, ver, ainda, Grau (2007, p. 225-231, 254-255, 273).

A Constituição de 1988, como uma “constituição dirigente”,⁵⁶ possui certas características que a diferenciam de outras constituições. Para a Teoria da Constituição Dirigente, a constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a constituição dirigente é uma Constituição estatal e social (CANOTILHO, 2001, p. 150-153, 166-169, 453-456).⁵⁷ No fundo, a concepção de constituição dirigente, para José Joaquim Gomes Canotilho, está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. O sentido, o objetivo da constituição dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade (CANOTILHO, 2007, p. 455-459).⁵⁸

Essa dimensão emancipatória é ressaltada por todas as versões de constituição dirigente. No caso da Constituição brasileira de 1988, ela determina um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas, por meio de suas “cláusulas transformadoras”. A “cláusula transformadora”, como o Artigo 3º da Constituição de 1988, explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impede que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando a obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.⁵⁹

Nesse contexto, ao incorporar o desenvolvimento como objetivo da República, compreendemos o desenvolvimento, com a eliminação das desigualdades, como a síntese dos objetivos históricos nacionais,⁶⁰ a Constituição de 1988 está voltada para um modelo de desenvolvimento específico, vinculado à experiência histórica brasileira: o modelo nacional-desenvolvimentista.⁶¹

O processo de industrialização por substituição de importações procurou industrializar aceleradamente a América Latina, em condições bem distintas das ocorridas nos países desenvolvidos, como resposta às restrições do comércio exterior iniciadas com a crise de 1929. O fundamento desta política é a concepção centro-periferia da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Para que os países periféricos pudessem adquirir um ritmo de crescimento da

56. Para o conceito de constituição dirigente, ou seja, a constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, ver Canotilho (2001, p. 12, 14, 18-24, 27-30, 69-71); Bercovici (1999, p. 35-51; 2003a, p. 114-120).

57. Ver também Bercovici (1999, p. 37-39).

58. Sobre a visão da Constituição também como um projeto voltado ao futuro, ver, ainda, Scheuner (1978, p. 173-174).

59. Ver Mortati (1969, p. 945-948); Verdú (1984, p. 190-198); Usera (1988, p. 303-305); Revorio (1997, p. 186-199) e Bercovici (2003b, p. 291-302).

60. Cf. Comparato (1986, p. 410) e Oliveira (1983, p. 27).

61. Sobre a incorporação do ideário nacional-desenvolvimentista (e keynesiano) no texto da Constituição de 1988, ver Bercovici (2003b, p. 35-44, 54-67, 291-302, 312-315; 2005, p. 45-68).

produção e da renda maior que o dos países centrais, tentando superar o subdesenvolvimento, seria necessário que se industrializassem. Esta industrialização seria característica das fases de “desenvolvimento para dentro” (*desarrollo hacia adentro*), devendo ser orientada por meio de uma política deliberada de desenvolvimento. O planejamento e o Estado desempenham um papel preponderante na industrialização por substituição de importações, bem como a proteção alfandegária do mercado interno.

Esse tipo de industrialização não busca, como pode parecer, eliminar todas as importações, substituindo produtos importados por produtos nacionais. Nem é seu objetivo diminuir a quantidade global de importações, pois, conforme a industrialização substitutiva avança, aumenta a demanda por outros tipos de importações (equipamentos, maquinário etc.). A industrialização por substituição de importações é um processo de desenvolvimento interno que se manifesta com a ampliação e a diversificação da capacidade produtiva industrial (PREBISCH, 1982, p. 143-154; TAVARES, 1973, p. 33-35, 38-41; RODRÍGUEZ, 1993, p. 39-40, 64-69, 165-168).⁶²

A industrialização brasileira significou a criação de um mercado nacional articulado (FURTADO, 1991, p. 236-237; IANNI, 1989, p. 67-68). A partir da crise de 1929, as barreiras ao comércio internacional deslocaram o centro dinâmico da economia brasileira do setor exportador para o mercado interno. Esta política teve apoio deliberado do Estado nacional para promover a integração do mercado nacional e beneficiar o processo de industrialização.⁶³ A expansão da industrialização tornou-se o setor dinâmico da economia nacional, mas é uma expansão restringida. Ainda não havia condições técnicas e financeiras para que se implantasse o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, o que vai ser obtido com a atuação decisiva do Estado, nas décadas de 1940 e 1950. Só a partir da implementação do Plano de Metas (1956-1961), o processo de industrialização brasileira vai superar a fase restringida e passar à fase de industrialização pesada (LESSA, 1983, p. 86-89; MELLO, 1991, p. 109-122).⁶⁴

A incorporação da superação do subdesenvolvimento como objetivo constitucional é fruto da avaliação histórica deste modelo de desenvolvimento durante a redemocratização da década de 1980. Aliada a esta reflexão, a disputa política que existia em torno da Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, alterada pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e pela Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001) e o debate sobre a autonomia tecnológica do país

62. Ver também Nunes (2005, p. 280-350).

63. Sobre a crise de 1929 e a política de recuperação econômica por meio da defesa do setor cafeeiro, levada a cabo a partir da Revolução de 1930, ver a análise clássica de Furtado (1991, p. 186-194).

64. Sobre o declínio do modelo de industrialização por substituição de importações até então bem-sucedido, ver especialmente Tavares (1973, p. 115-124).

vão favorecer a inclusão de dispositivos constitucionais que tratam da política nacional de ciência e tecnologia (Artigo 218) e da proteção ao mercado interno (Artigo 219), além da constitucionalização da distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional (Artigo 171, hoje revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995).⁶⁵

Ao integrar o mercado interno ao patrimônio nacional, esse Artigo deve ser compreendido como um corolário da soberania econômica nacional (Artigo 170, I, da Constituição). O significado deste dispositivo é justamente a endogeneização do desenvolvimento tecnológico e a internalização dos centros de decisão econômicos, seguindo o programa de superação do subdesenvolvimento proposto por Celso Furtado e pela Cepal e incorporados no texto constitucional de 1988. Afinal, desde as concepções da Cepal, entende-se o Estado, por meio do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.⁶⁶

A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado,⁶⁷ cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate relacionado à soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento,⁶⁸ a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos.

65. Sobre a chamada "guerrilha da informática" e o debate em torno da autonomia tecnológica do país gerado a partir da Lei de Informática e da Constituição de 1988, ver Mammanna (1985); Grau (1987, p. 80-94, 291-297; 2007, 225-231, 258-276); Dantas (1988). Para uma análise dos dispositivos constitucionais que tratam da ciência e tecnologia, ver, ainda, Tavares (2007, p. 7-20) e, especialmente, Luís (2008, p. 176-180).

66. Ver Gurrieri (1987, p. 201-217) e Furtado (1992, p. 11-13, 24-35, 38, 40-48, 51-52, 61-64, 74-75).

67. Sobre a hierarquia de moedas no sistema capitalista mundial, ver Belluzzo (1997, p. 151-193; 2000, p. 87-117); Fiori (2000, p. 49-85; 2007, p. 13-40); Medeiros e Serrano (2000, p. 119-151); Serrano (2004, p. 179-222).

68. Cf. Furtado (2000, p. 197, 207).

A recente crise financeira internacional,⁶⁹ desde setembro de 2008, vem demonstrando, inclusive, que a crise econômica é sentida nacionalmente, portanto, as soluções buscadas, em boa parte, são também soluções nacionais.

A questão do controle dos fluxos de capitais e a crise financeira internacional reavivaram o debate sobre a soberania econômica, inclusive, no centro do sistema mundial. No caso brasileiro, há a possibilidade de se utilizar de forma mais adequada um dispositivo da Constituição de 1988 que foi deixado em segundo plano por muito tempo, o Artigo 172, que dispõe sobre o regime jurídico do capital estrangeiro e da remessa de lucros para o exterior.

Em termos legislativos, a matéria se encontra regulamentada desde 1962, após um acirrado debate público, com a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, conhecida então como Lei de Remessas de Lucros.⁷⁰ Até o advento dessa lei, a disciplina do capital estrangeiro estava limitada às questões de política cambial, da qual a remessa de lucros para o exterior é um componente importante. Essa preocupação se encontra de forma explícita na redação original da Lei nº 4.131/1962, que limitava as remessas anuais de lucros. Com a sua reforma, após o golpe militar, por meio da Lei nº 4.390, de 29 de agosto de 1964,⁷¹ várias restrições à remessa de lucros foram eliminadas, com o discurso de que o país necessitava atrair capitais estrangeiros para continuar seu processo de desenvolvimento.

O principal tema vinculado ao capital estrangeiro, no entanto, é o dos empréstimos externos, permitidos pela legislação brasileira, que consistiriam em um dos pilares do endividamento externo do país. Estes empréstimos, durante o regime militar, ocorreram sob a Lei nº 4.131/1962 – e suas modificações posteriores –, que permitia a obtenção de empréstimos diretos de empresas privadas junto a bancos ou instituições financeiras do exterior, desde que com garantia de bancos brasileiros e autorização do Banco Central, e também com base na Resolução nº 63 do Banco Central do Brasil, de 21 de agosto de 1967, que autorizava os empréstimos externos dos bancos brasileiros para que estes repassassem os recursos às empresas brasileiras que deles necessitassem (DE CHIARA, 1977, p. 72-74). A partir deste marco legal, extremamente atrativo para as grandes empresas, especialmente as de capital externo, ou seja, filiais de empresas estrangeiras que operavam no país, o endividamento externo brasileiro vai ganhar vulto sob a forma de endividamento do setor privado, aproveitando-se da grande liquidez internacional do fim da década de 1960 e início da década de 1970.

69. Ver Galbraith (2008, p. 126-148).

70. Para a reconstrução de todo o debate em torno da Lei de Remessas de Lucros e as disputas políticas do governo João Goulart, ver Gennari (1999, p. 29-31, 81-110, 163-172).

71. Sobre o regime jurídico do capital estrangeiro no Brasil sob as Leis nº 4.131/1962 e nº 4.390/1964, ver De Chiara (1977, p. 67-85).

Com a crise econômica internacional, a partir de 1974, percebe-se a crescente “estatização” da dívida externa e o início de toda a “crise da dívida”,⁷² que estará no centro do debate político e econômico brasileiro a partir da metade dos anos 1970 e coincidirá com o período da “abertura” e da redemocratização. Este debate influenciará a redação dos Artigos 170, I, 171 e 172 da Constituição, e do Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a realização de uma auditoria sobre a dívida externa brasileira.

Outra manifestação da soberania econômica se dá no controle dos recursos naturais estratégicos do país, particularmente os recursos minerais. A Primeira Guerra Mundial chamou atenção para a importância estratégica dos recursos minerais brasileiros, particularmente o ferro e o petróleo. Foi a produção de aço, concedida ao industrial Percival Farquhar, da Companhia de Aços Itabira, e a oposição do Governador de Minas Gerais e, logo depois, Presidente da República, Arthur Bernardes a esta concessão, que gerou o principal debate sobre a nacionalização dos recursos minerais brasileiros, culminando na Reforma Constitucional de 1926, que alterou a Constituição de 1891, proibindo a transferência de minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais para estrangeiros (nova redação do Artigo 72, § 17, da Constituição de 1891). A nacionalização do subsolo, águas, jazidas minerais e demais fontes energéticas, separando-as da propriedade do solo, deu-se, no entanto, apenas com a Revolução de 1930.⁷³

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas foram promulgados o Código de Minas (Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934)⁷⁴ e o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934),⁷⁵ cujos princípios essenciais, como a nacionalização do subsolo, foram constitucionalizados pela Constituição de 1934 e mantidos até o texto da Constituição de 1988 (Artigos 20, V, VIII e IX, e 176). A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941), em Volta Redonda (RJ), como parte da aliança do Brasil com os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, a criação do Conselho Nacional do Petróleo (Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, e Decreto-Lei nº 538, de 7 de julho de 1938), sob a direção do

72. Ver Cruz (1999, p. 113-166); Furtado (1989, p. 18-39) e Carneiro (2002, p. 84-96, 115-138).

73. Ver Wirth (1973, p. 59-72). No Direito Internacional, inclusive, a Resolução nº 1.803 (XVII), da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em 14 de dezembro de 1962, trata da “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais”, declara o direito permanente dos povos e das nações sobre seus recursos naturais, que devem ser utilizados para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social da população (Artigo 1º) e entende como contrária ao espírito e princípios da Carta das Nações Unidas a violação desses direitos soberanos sobre os recursos naturais (Artigo 7º). Ver, por todos, Schrijver (2008).

74. A legislação ordinária será alterada em 1940 (Código de Minas, Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940) e 1967 (Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, ainda em vigor, embora com várias modificações).

75. O projeto do Código de Águas foi elaborado, ainda em 1907, por Alfredo Valladao, mas só foi implementado a partir do governo provisório, no início da década de 1930. Sobre a elaboração e conteúdo do Código de Águas, ver Loureiro (2007, p. 173-206).

General Júlio Caetano Horta Barbosa, e a criação da Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942), iniciaram a construção da infraestrutura mineral e siderúrgica que possibilitou o processo de industrialização do país. Este processo vai ser consolidado com a campanha popular “O Petróleo é Nosso”, no início da década de 1950, que culmina com a criação da Petrobras e do monopólio estatal do petróleo (Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953) no segundo governo de Getúlio Vargas, que se tornou o grande exemplo de empresa estatal brasileira bem-sucedida simbólica e economicamente.⁷⁶

A política brasileira de exploração dos recursos minerais e energéticos foi desestruturada nos anos 1990, com o processo de privatização, cuja principal polêmica se deu em torno da venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. As empresas estatais foram descritas como focos privilegiados de poder e sua privatização tornaria público o Estado, além da criação de “agências” reguladoras “independentes”, órgãos “técnicos”, “neutros”, “livres da ingerência política na sua condução”. A privatização, no Brasil, foi, ainda, associada à delegação de serviços públicos ou de atividade econômica em sentido estrito à iniciativa privada. Com a venda das empresas estatais que detinham o monopólio da prestação do serviço público ou a concessão de exploração, como no caso das mineradoras, transferiu-se, conjuntamente com a propriedade da empresa, a execução da atividade (CARVALHO, 2002, p. 16, 20-22).⁷⁷

O monopólio estatal do petróleo foi mantido pelo Artigo 177 da Constituição de 1988. No entanto, com a Emenda nº 9, de 9 de novembro de 1995, esse monopólio foi “flexibilizado” ao se introduzir a possibilidade de concessão da exploração do setor petrolífero a empresas privadas, nacionais ou estrangeiras. A mudança constitucional foi regulamentada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que revogou a legislação anterior e limitou-se à possibilidade de concessão da exploração do petróleo, passando a propriedade dos recursos minerais, que, no subsolo, pertencem à União, para quem os extraiu.

Esse modelo de concessões, abandonado na maior parte dos países petrolíferos, seria mais apropriado para reservas pequenas ou médias e com alto risco exploratório. Com a descoberta das reservas da chamada região do “pré-sal”, cujo gigantismo e potencial são significativos, retorna o debate sobre a soberania econômica e se manifesta a necessidade de um novo ordenamento jurídico do petróleo, tendo em vista a disputa sobre a apropriação dos recursos a serem obtidos com a sua exploração.

76. Sobre a siderurgia e a mineração, ver Wirth (1973, p. 73-109); Gomes (1983, p. 201-285) e Silva (2004, p. 134-223). Para a política petrolífera, ver Cohn (1968, p. 181-188); Wirth (1973, p. 113-192) e Contreras (1994). Sobre a campanha “O Petróleo é Nosso” e a criação da Petrobras em 1953, ver Angelissa A. Silva (2007, p. 311-333).

77. Para a justificativa oficial da privatização, ver Pereira (2002, p. 156-160).

A revisão dessa legislação deve entender como imperativo que o Estado seja dotado de instrumentos aptos para a apropriação dos excedentes gerados por suas reservas naturais. Reservas estas, aliás, cuja exploração só foi tornada possível graças ao maciço investimento público, inclusive em tecnologia. Além disso, no “pré-sal” não existe risco exploratório, pois o petróleo já foi encontrado e teve sua qualidade atestada. Permanecem apenas os riscos da atividade de extração e comercialização, que variam de acordo com o câmbio e com o preço do petróleo decidido internacionalmente.

O petróleo não é, como defendem alguns, uma *commodity*, mas um recurso energético escasso e estratégico, vital para o desenvolvimento de qualquer país. Não é outro o motivo que legitima o monopólio estatal, exercido, até 1997, diretamente pela Petrobras. A função da Petrobras não é obter lucros ou dividendos para seus acionistas privados, mas atuar como um instrumento da política econômica nacional. Neste sentido, a própria reestruturação societária da Petrobras deve ser repensada, sob pena de esta ser reduzida a mera intermediária entre a exploração de um bem público e a sua apropriação por uma minoria de acionistas privados, inclusive estrangeiros, o que fundamentaria a criação de uma nova estatal para o “pré-sal”. A atual legislação do petróleo, portanto, encontra-se inadequada aos novos desafios, cujo embate essencial trata de quem irá se apropriar dos excedentes gerados pela exploração das nossas riquezas minerais: alguns poucos grupos econômicos privados ou a maioria da população.

Após vinte anos da promulgação da Constituição de 1988 e depois de todas as tentativas de interdição do debate público sobre como e para quem desenvolver o país, a soberania econômica está no centro das discussões nacionais. O debate público, amplo e democrático sobre a utilização dos recursos estratégicos do país não é apenas necessário, mas trata-se de uma obrigação constitucional. Afinal, no Estado republicano e democrático estruturado a partir da Constituição de 1988, a soberania econômica só faz sentido se for compreendida como equivalente à soberania popular, ou seja, cabe apenas ao povo brasileiro decidir sobre os rumos do desenvolvimento nacional e sobre o seu próprio destino.

REFERÊNCIAS

- ASENJO, Oscar de J. **La Constitución Económica española**: iniciativa económica pública *versus* iniciativa económica privada en la Constitución Española de 1978. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- BADURA, Peter. **Wirtschaftsverfassung und wirtschaftsverwaltung**: ein exemplarischer leitfaden. 2. ed. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2005.
- BARACHO, José A. de O. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BARROS, Alberto M. da R. **O poder econômico do Estado contemporâneo e seus reflexos no direito**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1953. Mimeografado.
- BARROSO, Luís R. Regime constitucional do serviço postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada. **Temas de direito constitucional**. Tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BEAUD, Olivier. **Les derniers jours de Weimar**: Carl Schmitt face à l'avènement du nazisme. Paris: Descartes & Cie., 1997.
- BELLUZZO, Luiz G. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria da C.; FIORI José L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. Finança global e ciclos de expansão. In: FIORI, José L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, n. 142, abr.-jun. 1999.
- _____. Entre institucionalismo e decisionismo. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 62, mar. 2002.
- _____. A constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudio P. de *et al.* **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003a.
- _____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003b.
- _____. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 61, 2004.
- _____. **Constituição e Estado de Exceção permanente**: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

_____. **Constituição Econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. A constituição dirigente e a constitucionalização de tudo (ou do nada). In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008a.

_____. Dignidade da pessoa humana e a Constituição Econômica de 1988. In: VIEIRA, José R. (Org.). **Vinte anos da Constituição Cidadã de 1988**: efetivação ou impasse institucional? Rio de Janeiro: Forense, 2008b.

BONAVIDES, Paulo. Serviço Postal (Art. 21, X). **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 6, abr.-jun. 2007.

BUCCI, Maria P. D. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CANOTILHO, José J. G.; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007. v. 1.

CARLEIAL, Liana; PAULISTA, Adriane. Economia solidária: utopia transformadora ou política pública de controle social? **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**, Curitiba, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 2, 2008.

CARLI, Paolo de. **Lezioni ed argomenti di diritto pubblico dell'economia**. Padova: Cedam, 1995.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP; Instituto de Economia da Unicamp, 2002.

CARVALHO, Vinícius M. de. Regulação de serviços públicos e intervenção estatal na economia. In: FARIA, José E. (Org.). **Regulação, direito e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CHARLES, Hubert. Peut-on parler d'une conception républicaine du droit économique français? In: PHILOSOPHIE DU DROIT ET DROIT ÉCONOMIQUE: QUEL DIALOGUE? **Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat**. Paris: Éditions Frison-Roche, 1999.

COHN, Gabriel. **Petróleo e nacionalismo**. São Paul: Difel, 1968.

COLSON, Jean-Philippe. **Droit public économique**. 3. ed. Paris: L.G.D.J., 2001.

COMPARATO, Fábio K. **O poder de controle na sociedade anônima**. 2. ed. São Paulo: RT, 1977.

_____. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, Hélio *et al.* **Brasil, sociedade democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

_____. Regime constitucional do controle de preços no mercado. **Revista de Direito Público**, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 97, jan.-mar. de 1991.

CONTRERAS, Edelmira del C. A. **Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS, 1994.

CRUZ, Paulo D. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1999.

DANTAS, Vera. **Guerrilha tecnológica: a verdadeira história da política nacional de informática**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.

DE CHIARA, José T. Capitais estrangeiros. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, RT, n. 26, p. 67-85, 1977.

_____. **Moeda e ordem jurídica**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1986.

DELVOLVÉ, Pierre. **Droit public de l'économie**. Paris: Dalloz, 1998.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PLINIO, Giampiero. **Diritto pubblico dell'economia**. Milano: Giuffrè, 1998.

DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democratica**. 9. ed. Madrid: Taurus, 1998.

DUGUIT, Léon. **Manuel de droit constitutionnel**. 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie Éditeurs, 1918.

_____. **Traité de droit constitutionnel**. Paris: E. de Boccard, 1928a. v. 1.

_____. **Traité de droit constitutionnel**. 3. ed. Paris: E. de Boccard, 1928b. v. 2.

_____. **Les transformations du droit public**. Paris: Éditions La Mémoire du Droit, 1999.

_____. **Leçons de droit public général**. Paris: Éditions La Mémoire du Droit, 2000.

FAGUNDES, Miguel S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FARIA, José E. (Org.). **Regulação, direito e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

FARJAT, Gérard. **Droit économique**. Paris: PUF, 1971.

_____. **Pour un droit économique**. Paris: PUF, 2004.

FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel A. (Org.). **As esquerdas no Brasil: nacionalismo e reformismo radical, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 2.

FERREIRA, Waldemar M. **A sociedade de economia mista em seu aspecto contemporâneo**. São Paulo: Max Limonad, 1956.

FIORI, José L. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FIORI, José L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

FLEINER, Fritz. **Les principes généraux du droit administratif allemand**. Paris: Librairie Delagrave, 1933.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

FORSTHOFF, Ernst. **Die verwaltung als leistungsträger**. Stuttgart/Berlin: W. Kohlhammer Verlag, 1938.

_____. **Lehrbuch des verwaltungsrechts**. 9. ed. Munchen: Verlag C. H. Beck, 1966.

FURTADO, Celso. **ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o país da crise financeira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 24. ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1991.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALBRAITH, James K. **The predator state: how conservatives abandoned the free market and why liberals should too**. New York/London: Free Press, 2008.

GALGANO, Francesco. Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici. In: GALGANO, Francesco (Coord.). **Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia**. Padova: Cedam, 1977. v. 1.

GENNARI, Adilson M. **Réquiem ao capitalismo nacional**: Lei de Remessa de Lucros no governo Goulart. Araraquara: Laboratório Editorial da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.

GIANNINI, Massimo S. **Diritto pubblico dell'economia**. 3. ed. reimpr. Bologna: Il Mulino, 1999.

GOMES, Francisco M. **História da siderurgia no Brasil**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1983.

GRAU, Eros R. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978.

_____. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. Informática: intervenção estatal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 83, jul.-set. 1987.

_____. *Joint Ventures* e consórcios de tecnologia e a Lei de Informática. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 83, jul.-set. 1987.

_____. Sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias prestadoras de serviço público: o tema do lucro. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 6, 1994.

_____. Constituição e serviço público. In: GRAU, Eros R.; GUERRA FILHO, Willis S. (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. O direito do modo de produção capitalista e a teoria da regulação. In: _____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRAU, Eros R.; FORGIONI, Paula A. Loterias: serviços públicos. Livre iniciativa/livre concorrência e imposição de restrições à atividade dos lotéricos. In: GRAU, Eros R.; FORGIONI, Paula. **O Estado, a empresa e o contrato**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUDIN, Eugênio. **Princípios de economia monetária**. 9. ed., Rio de Janeiro: Agir, 1976. v. 1.

GURRIERI, Adolfo. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. **Revista de la Cepal**, Santiago, Cepal, n. 31, p. 201-217, abr. 1987.

HÄBERLE, Peter. **Öffentliches interesse als juristisches problem**: eine analyse von gesetzgebung und rechtsprechung. 2. ed. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag, 2006.

HADDAD, Fernando. Sindicalismo, cooperativismo e socialismo. In: _____. **Trabalho e linguagem**: para a renovação do socialismo. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

HAQUET, Arnaud. **Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français**. Paris: PUF, 2004.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 10. ed. Paris: Sirey, 1921.

_____. La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de Vitalisme Social). In: **Aux sources du droit**: le pouvoir, l'ordre et la liberté. Caen: Centre de Philosophie Politique et Juridique/Université de Caen, 1990. Edição fac-símile.

HOVENKAMP, Herbert. **Antitrust**. 3. ed. St. Paul: West Group, 1999.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. 4. ed. Roma/Bari: Laterza, 2001.

ISENSEE, Josef. **Subsidiaritätsprinzip und verfassungsrecht**: eine studie uber das regulativ des verhältnisses von staat und gesellschaft. 2. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 2001.

JAGUARIBE, Hélio *et al.* **Brasil, sociedade democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

JÈZE, Gaston. **Les principes généraux du droit administratif**. 3. ed. Paris: Marcel Giard Libraire-Éditeur, 1925. v. 1.

KNAPP, Georg F. **Staatliche theorie des geldes**. 4. ed. Munchen/Leipzig: Duncker & Humblot, 1923.

LEAL, Victor N. Poder discricionário e ação arbitrária da administração. In: **Problemas de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, Ruy C. **Princípios de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

LOUREIRO, Luiz G. K. **A indústria elétrica e o Código de Águas**: o regime jurídico das empresas de energia entre a *Concession de Service Public* e a *Regulation of Public Utilities*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

LUÍS, Alessandro S. O. **Recursos genéticos e desenvolvimento**: os desafios fur-tadiano e gramsciano. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MALBERG, Raymond C. de **Contribution à la théorie générale de l'État**. reimpr. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1962. v. 1.

MAMMANA, Cláudio (Org.). **A informática e a Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1985.

MANITAKIS, Antonis. **La liberté du commerce et de l'industrie en droit belge et en droit français**. Bruxelles: Bruylant, 1979.

MARQUES NETO, Floriano de A. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, Fórum, n. 1, jan.-mar. 2003.

MASSONETTO, Luís F. Operações urbanas consorciadas: a nova regulação urbana em questão. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, Centro de Estudos de Direito Municipal, n. 17, out. 2003.

MEDEIROS, Carlos A. de; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MELLO, Celso A. B. de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

_____. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, João M. C. de. **O capitalismo tardio**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MONCADA, Luís S. C. de. **Direito econômico**. 2. ed., Coimbra: Coimbra Ed., 1988.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed. Coimbra: Centelha, 1978.

_____. **Economia e Constituição**: para o conceito de constituição econômica, 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1979.

_____. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

MORTATI, Costantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. 8. ed. Padova: Cedam, 1969. v. 2.

NUNES, António J. A. **Noção e objecto da economia política**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

_____. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “modelo brasileiro de desenvolvimento”. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUSSBAUM, Arthur. **Teoría jurídica del dinero**: el dinero en la teoría y en la práctica del derecho alemán y extranjero. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1929.

OLIVEIRA, Francisco de. A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Celso Furtado**. São Paulo: Ática, 1983 (Os Grandes Cientistas Sociais, v. 33).

OTERO, Paulo. **Vinculação e liberdade de conformação jurídica do sector empresarial do Estado**. Coimbra: Coimbra Ed., 1998.

PEREIRA, Luiz C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 2002.

PFLEIDERER, Otto. Die Notenbank im System der wirtschaftspolitischen Steuerung. In: KAISER, Joseph H. (Org.). **Planung III**: mittel und methoden planender verwaltung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1968.

PICCHIA, Lúcia B. Del. **Léon Duguit e a noção de serviço público**: elementos para o debate sobre o método no direito público. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008.

PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit**. Paris: L.G.D.J, 1972.

PIZA, Paulo L. de T. **Contrato de resseguro**: tipologia, formação e direito internacional. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito do Seguro, 2002.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). **La obra de prebisch en la Cepal**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. v. 1.

PUTTNER, Gunter. **Die öffentlichen Unternehmen**: verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Bad Homburg/Berlin/Zurich: Verlag Gehlen, 1969.

REDOR, Marie-Joëlle. **De l'État legal a l'État de droit**: l'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914. Paris: Economica/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1992.

REVORIO, Francisco J. D. **Valores superiores e interpretação constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

RODRÍGUEZ, Octavio. **La teoría del subdesarrollo de la Cepal**. 8. ed. México: Siglo Veintiuno Ed, 1993.

RONELLENFITSCH, Michael. Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff: Aktuelle Entwicklungen im nationalen und europäischen Recht. In: BLUMEL, Willi (Org.). **Ernst Forsthoff**: Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstags von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst Forsthoff. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.

SALAH, M. M. M. Les transformations de l'ordre public économique vers un ordre public réglementaire? In: PHILOSOPHIE DU DROIT ET DROIT ÉCONOMIQUE: QUEL DIALOGUE? **Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat**. Paris: Éditions Frison-Roche, 1999.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial**: as estruturas. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito concorrencial**: as condutas. São Paulo: Malheiros, 2003.

SANTOS, Boaventura de S.; RODRÍGUEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHEUNER, Ulrich. **“Verfassung” in staatstheorie und staatsrecht**: gesammelte schriften. Berlin: Duncker & Humblot, 1978.

SCHIER, Paulo R. Regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHMIDT, Reiner. Der liberalisierung der daseinsvorsorge. **Der Staat**, Berlin, Duncker & Humblot, v. 42, 2003.

SCHMITT, Carl. Freiheitsrechte und institutionelle garantien der reichsverfassung. In: _____. **Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954**: materialien zu einer verfassungslehre. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1985.

_____. **Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954**: materialien zu einer verfassungslehre. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1985.

_____. **Verfassungslehre**. 8. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1993.

_____. **Les trois types de pensée juridique**. Paris: PUF, 1995.

SCHRIJVER, Nico. **Sovereignty over natural resources**: balancing rights and duties. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008.

SÉGLARD, Dominique. Présentation. In: SCHMITT, Carl. **Les trois types de pensée juridique**. Paris: PUF, 1995.

SERRANO, Franklin. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, José L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVA, Angelissa A. e. A campanha do petróleo: em busca da soberania nacional. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel A. (Org.). **As esquerdas no Brasil**: nacionalismo e reformismo radical, 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 2.

SILVA, José A. da. O estado democrático de direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 30, dez. 1988.

SILVA, Marta Z. e. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro**. Vitória: Edufes, 2004.

SINGER, Paul, A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES, Rogério G. E. **Interesse público, legalidade e mérito**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1955.

SORDI, Bernardo. **Tra Weimar e Vienna**: amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra. Milano: Giuffrè, 1987.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; MENDONÇA, José V. S. de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel. (Coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SOUZA, Washington P. A. de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

STALLINGS, Barbara; STUDART, Rogerio. **Finance for development**: Latin America in comparative perspective. Washington: Brookings Institution Press; Santiago: United Nations/Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2006.

STOLLEIS, Michael. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland**. Munchen: Verlag C.H. Beck, 1999. v. 3.

TÁCITO, Caio. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. O desvio de poder em matéria administrativa. In: TÁCITO, Caio. **Temas de direito público** (Estudos e Pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TAVARES, André R. Ciência e tecnologia na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, n. 175, jul.-set. 2007.

TAVARES, Maria da C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TAVARES, Maria da C.; FIORI José L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TIMM, Luciano B. O direito fundamental à livre iniciativa. In: **O novo direito civil**: ensaios sobre o mercado, a reprivatização do direito civil e a privatização do direito público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TORRES, Silvia F. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

USERA, Raúl C. **Interpretación constitucional y formula política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

VERDÚ, Pablo L. **Estimativa y política constitucionales** (Los Valores y los Principios Rectores del Ordenamiento Constitucional Español). Madrid: Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1984.

VIDIGAL, Geraldo de C. **Fundamentos do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. **Teoria geral do direito econômico**. São Paulo: RT, 1977.

VIEIRA, José R. (Org.). **Vinte anos da Constituição Cidadã de 1988**: efetivação ou impasse institucional? Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VOGEL, Steven K. **Freer markets, more rules**: regulatory reform in advanced industrial countries. reimpr. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

WERNER, Fritz. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. In: **Recht und Gericht in unserer Zeit**: Reden, Vorträge, Aufsätze 1948-1969. Köln: Carl Heymans Verlag, 1971.

WIRTH, John D. **A política do desenvolvimento na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão e Editoração Njobs Comunicação

Cida Taboza (revisora)

Andrey Tomimatsu (diagramador)

Fotos

iStockphoto (miolo – parte I)

Gustavo Granata (miolo – partes II e III)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

