
A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80*

Rui Affonso
DO IE/UNICAMP E DO IESP/FUNDAF

Este artigo analisa a especificidade da crise do planejamento no Brasil nos anos 80, no contexto da ruptura do padrão de financiamento do setor público, e mostra que, devido à falta de uma diretriz hegemônica capaz de dirimir os conflitos e dividir as perdas que a crise impunha, o Estado passa a assumir a maior parcela do seu ônus, inviabilizando uma ação coerente de planejamento. O resultado é um crescente distanciamento entre plano, orçamento e execução orçamentária.

I A CRISE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE O PLANEJAMENTO NO BRASIL

I.1 – A Especificidade da “Crise do Planejamento” no Brasil

A crise contemporânea traz consigo em seus diversos aspectos econômicos, financeiros e tecnológicos, bem como políticos e ideológicos, uma crítica profunda ao padrão de intervenção estatal que se configurou a partir da II Guerra Mundial. Essa recusa ao papel preponderante que coube ao Estado na regulação econômica nas décadas de 50 e 60 ocorre no contexto de uma profunda crise fiscal e se traduz, entre outras coisas, na rejeição do planejamento econômico que atinge não só as nações capitalistas avançadas e as periféricas, mas também socialistas.

No caso dos países desenvolvidos, a crise fiscal é freqüentemente associada à falência do *welfare state*, cujos contornos escapam, entretanto, aos limites de nossa análise. Já a perda da capacidade planificadora do Estado moderno parece resultar da tendência à crescente transnacionalização de interesses e estruturas econômicas. Segundo Tavares (1987, p. 23), “... praticamente já não existem mercados nacionais. Os únicos que sobraram foram o soviético, o chinês e, possivelmente, o brasileiro. São países continentais de economia fechada, independentemente do regime de produção. Os mercados estão internacionalizados e hierarquizados por empresas. Isto é que é impor-

* O autor agradece a valiosa colaboração de Pedro Pullen Parente e Martus Tavares, da SOF/Seplan, e de Lígia Beira e Felipe de Holanda, do Iesp/Fundap.

tante. A divisão internacional dos mercados não se dá mais por nações. A capacidade de fazer política de comércio exterior dos Estados nacionais é nenhuma". Ou ainda: "... a moeda internacional está denominada em dólar de onde quer que ela venha, e um conjunto de empresas internacionais e de bancos transnacionais operam diretamente no mercado mundial de moeda durante 24 horas, e obviamente os interesses nacionais dos mercados deixam de ter qualquer importância" [Tavares (1987, p.24)].

No caso dos países socialistas, a "crise do planejamento" se insere no próprio desenvolvimento contraditório do enorme aparato tecnoburocrático enquanto organismo capaz de adequar com eficiência as "necessidades" e os "recursos disponíveis".

A crise da periferia capitalista latino-americana se inscreve nesse movimento de reorganização da ordem mundial. Contudo, nesse caso a crítica ao Estado aparece concomitantemente à luta contra o autoritarismo dominante nas décadas de 60 e 70. A crise econômica se associa ao fracasso do autoritarismo sem que, todavia, se esteja de acordo quanto "à quota diferencial de responsabilidade do estatismo e do autoritarismo na produção do descalabro" [Fiori (1986, p. 10 e 11)].

A "crise do planejamento" na América Latina aparece, assim, sobreposta à reversão do ciclo industrial interno, à ruptura do padrão de financiamento calcado no endividamento externo, e à difícil transição democrática.

Neste contexto, ante a dificuldade de se dirimirem os conflitos e se dividirem as perdas entre os setores empresariais a resultante foi, de um lado, uma violenta compressão salarial e, de outro, um movimento de "privatização do setor público", com os diferentes interesses privados lutando *através* do aparato estatal pela manutenção de suas margens de lucro e vantagens institucionais.

Estas características gerais dos desdobramentos da crise na América Latina encontram-se especialmente magnificadas no caso do Brasil. A incapacidade das elites locais em formularem um projeto articulado de desenvolvimento remonta, no período recente, ao fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em meados da década de 70. De fato, "... nos últimos anos do governo Geisel começariam a aparecer indícios de que a política de criação de uma sólida estrutura industrial baseada no fortalecimento da indústria pesada local estava com seu futuro seriamente comprometido. A expansão acelerada da produção, induzida pelos estímulos e incentivos governamentais, começou a encontrar dificuldades de absorção pelo mercado. No momento anterior, a disponibilidade de créditos pela criação de linhas especiais de financiamento proporcionadas pelo sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a perspectiva de um mercado assegurado baseado no poder de compra do setor público geraram altas expectativas e um clima de confiança. A reversão de tais expectativas diante do quadro de reduzida lucratividade, e dos sinais de uma generalizada capacidade ociosa para um futuro próximo provocaria os primeiros protestos" [IPEA/Cepal (1986, p. 46)].

O II PND fracassou em seu intento de criar uma modalidade *sui generis* de "capitalismo social", incorporando os setores marginalizados aos benefícios do crescimento econômico e fortalecendo estruturalmente o capital privado nacional, por três ordens de razões. Em primeiro lugar, por uma inconsistência econômica: o setor produtivo estatal (SPE) revelar-se-ia incapaz de realimentar dinamicamente, de forma duradoura, a expansão pela qual era o principal responsável. Acresça-se a isso as dificuldades de manutenção do autofinanciamento das empresas estatais no momento de recrudescimento da inflação, sendo o SPE utilizado como instrumento de política antiinflacionária através do represamento dos seus preços e tarifas. Em segundo lugar, destaca-se a inconsistência financeira. De um lado, a principal fonte de financiamento, que se daria através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), revelar-se-ia insuficiente face às dimensões do plano. De outro, o mesmo foi dificultado pela emergência da crise internacional e a desarticulação do mercado de eurodólares. Ademais, a captação externa normalmente envolvia uma contrapartida em termos de importações de equipamentos, o que se chocava com os interesses do setor de bens de capital nacional, um dos principais a serem privilegiados pelo II PND.

Em terceiro lugar, o II PND apoiou-se numa base de sustentação política muito estreita, principalmente levando-se em consideração o período de crise que se inaugurava. O plano não contou com o apoio das classes populares, às quais não envolveu politicamente, apesar do crescimento dos gastos sociais na segunda metade dos anos 70. Nos setores empresariais, o seu respaldo esteve restrito à grande empresa internacional de equipamento pesado, à parcela da mecânica pesada nacional e às grandes firmas de engenharia e construção. Pouco a pouco, a evolução das contradições acima assinaladas reduziria ainda mais a base social do plano. "... a insatisfação da elite empresarial com relação ao conjunto das políticas estatais viria progressivamente à tona, tornando-se bastante evidente a partir de 1976. O setor de bens de capital seria um dos maiores críticos, apontando a falta de coordenação e integração entre os órgãos e a ausência de uma ação coerente por parte do governo, como um dos principais obstáculos à consecução das metas propostas no início da gestão Geisel. A partir desse momento, as lideranças do setor iriam integrar-se à campanha contra a estatização da economia" [IPEA/Cepal (1986, p.46)].

O aprofundamento da crise econômica e a fragilidade da transição institucional acentuam a dificuldade de se efetuar uma aliança social e política capaz de direcionar o desenvolvimento do país. No que diz respeito à crise, o seu aprofundamento faz com que a articulação de um projeto de desenvolvimento passe a pressupor algum tipo de ajustamento, uma divisão de perdas entre os diversos setores da sociedade. A transição institucional, por outro lado, traz em seu bojo divergências importantes quanto à abrangência da nova ordem política e social que dificultam a soldagem de uma aliança desenvolvimentista. O movimento de "privatização" do setor público – já assinalado anteriormente como uma tendência geral para a América Latina – assumiu,

no caso do Brasil, uma intensidade notável. À dificuldade política de dirimir os conflitos e distribuir o ônus da crise somou-se a extrema centralização do aparelho do Estado. De fato, no governo Geisel "a representação corporativa, nos poucos órgãos colegiados onde ainda existia, foi sendo esvaziada. Esta tendência, por sua vez, acentuaria os mecanismos informais e contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático" [IPEA/Cepal (1986, p.47)].

De uma forma mais geral, a privatização mencionada se traduz na assunção, por parte do Estado, de boa parte do ônus da crise econômica. Dessa forma, o epicentro da crise se desloca do setor privado para o público, o qual sofre as conseqüências de uma profunda deterioração da sua estrutura de financiamento. É o que analisaremos a seguir.

1.2 - A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público

Na década de 70 o Brasil submerge em uma profunda crise fiscal em conseqüência da ruptura do padrão de financiamento do setor público. Esta ruptura tem sua origem não só na própria recessão, inflação, e na "privatização do Estado", como vimos anteriormente, como também na impossibilidade de se manter indefinidamente um esquema de financiamento calcado no expressivo endividamento externo.

Certamente faz parte da ação estatal no capitalismo contemporâneo o apoio aos setores atingidos pela crise. A especificidade do caso brasileiro consiste no fato de que à retração do nível de atividades, ao estrangulamento externo e ao recrudescimento da inflação soma-se uma profunda falta de hegemonia política tanto no que diz respeito aos rumos do desenvolvimento (e à modalidade de ajuste prévio necessário para tanto), quanto à extensão social da abertura política.

Estes fatores farão com que a atuação contracíclica do Estado assumira a forma de uma intervenção desnorteada, marcada pelo atendimento ad hoc de interesses emergenciais de setores com problemas de mercado, dificuldades de manutenção de margens de lucro e insolvência financeira.

A ruptura do padrão de financiamento do setor público evolui através de dois movimentos analiticamente diferenciáveis, os quais, entretanto, se interpenetram temporariamente. O primeiro refere-se à desestruturação do financiamento propriamente fiscal e pode ser caracterizado por três vetores principais:

a) De meados da década de 70 aos primeiros anos da de 80 proliferaram consideravelmente os incentivos fiscais e subsídios ao setor privado. Os mesmos se destinam a sustentar os setores fragilizados pela inflação, bem como aqueles considerados prioritários pela política governamental. Destacam-se: o setor exportador, que é beneficiado pelos incentivos na área do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Importações (II), através de ope-

rações de *drawback*; a agroindústria e, de modo especial, o Proálcool; as indústrias de base vinculadas ao II PND; e o "desenvolvimento regional e setorial", que se beneficia de incentivos na área do Imposto sobre a Renda (IR). Embora não seja possível dimensionar com exatidão a magnitude dos incentivos e subsídios, devido à precariedade das estatísticas disponíveis, algumas referências são dignas de menção.

Entre 1975 e 1980, os incentivos fiscais apenas a nível federal, abrangendo o IPI, o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e o II, corresponderam a aproximadamente 3,0% do PIB e a 35% da receita tributária. No mesmo período, os subsídios alcançaram magnitude semelhante, ou seja, de 1975 a 1980 os incentivos e subsídios representaram juntos cerca de 6,0% do PIB, absorvendo 70% da receita tributária federal.

Somente no âmbito do IRPJ, os incentivos regionais e setoriais diretos (Finam, Finor e Fiset) e indiretos - Programas Especiais (PIN e Protterra) - subtraíram, em média 41% da receita desse imposto entre 1975 e 1985.

Mesmo utilizando a conceituação nas restrita de "subsídios" feita pela Fundação Getúlio Vargas, verificamos que, em média, esta modalidade de auxílio significou, na década de 70, algo em torno de 1,5% do PIB, elevando-se na década de 80 (até 1988) para 2% do PIB. Cabe acrescentar que parcela significativa dos incentivos e subsídios concedidos ao setor privado passaram à margem do Congresso Nacional, sendo implementados através das poucas contas transparentes do orçamento monetário.

b) A política de preços e tarifas públicas orientou-se, a partir de 1976, no sentido de conter a espiral inflacionária e estimular a exportação de manufaturados. Para tanto, os preços de bens e serviços públicos de uso difundido, com impacto importante sobre o nível geral de preços e sobre o custo dos produtos manufaturados de exportação, foram mantidos sistematicamente abaixo do Índice de Preços ao Atacado (IPA), da FGV (ver Gráficos 1, 2 e 3).

Como mostra a Tabela 1, entre 1975 e 1987 os preços do aço experimentaram uma retração real de 40%, os do transporte ferroviário (minério de ferro) de 49%, e as tarifas da energia elétrica de 33%.

A utilização das empresas estatais como um instrumento de política econômica reduziu significativamente a sua capacidade de auto-financiamento. Este fato, aliado à exigência de aceleração da sua taxa de investimento (vinculada aos projetos do II PND) veio constituir-se num dos determinantes do endividamento externo das empresas estatais.

c) Com a emergência da crise, a partir de meados dos anos 70, generalizou-se a assistência do Estado a empresas com dificuldades financeiras. As duas modalidades básicas dessa assistência foram a intervenção das autoridades monetárias em instituições do mercado financeiro e as encampações de empresas pelo BNDE.

No primeiro caso, a partir da liquidação extrajudicial do grupo Halles em 1974, o governo reintroduziu a possibilidade de cobertura estatal da especu-

lação malsucedida. Através do Decreto-lei nº 1.342/74, a reserva monetária oriunda do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) passou a garantir os aplicadores, mediante uma "antecipação de recursos para aquisição e liquidação do ativo", mesmo quando a instituição estivesse sob liquidação. No mesmo ano, o Conselho Monetário Nacional autorizou o Banco Central a pagar com recursos da reserva monetária, os depositantes e credores de instituições financeiras sob regime de intervenção e liquidação extrajudicial desde o governo Médici.

GRÁFICO 1

FERRO E AÇO:
Índice Real de Preços
(1979 = 100)

■ Utilizando o IGP deflator.
— Índice de preços no atacado da indústria manufatureira, utilizando o IGP como deflator.

FORTE: Kandir (1988).
Texto Cebrap, mimeo.



GRÁFICO 2

ENERGIA ELÉTRICA:
Índice Real de Preços
(1979 = 100)

■ Utilizando o IGP deflator.
— Índice de preços no atacado da indústria manufatureira, utilizando o IGP como deflator.

FORTE: Kandir (1988).
Texto Cebrap, mimeo.



GRÁFICO 3

TELEFONE:
Índice Real de Preços
(1979 = 100)

■ Utilizando o IGP deflator.
— Índice de preços no atacado da indústria manufatureira, utilizando o IGP como deflator.

FORTE: Kandir (1988).
Texto Cebrap, mimeo.

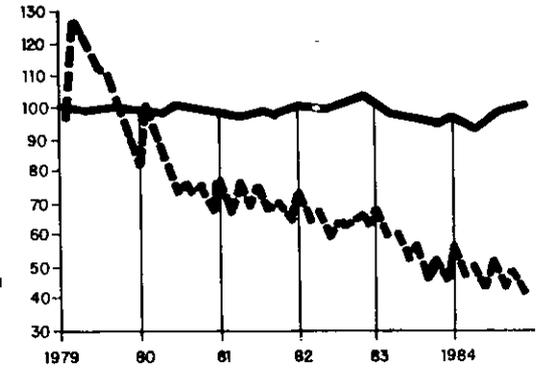


Tabela 1

Evolução de Preços e Tarifas das Empresas Estatais Federais

Discriminação	1975	1980	1982	1987
Aço	100	77	86	60
Transporte Ferroviário (minério de ferro)	100	73	74	51
Eleticidade	100	73	75	67
Telefonia ^a	100	68	78	47
Correios	100	83	112	63

FORTE: Dados da Septan/Sest.

^a Ano-base = 1976.

Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Além do Decreto-lei nº 1.342, outros dois mecanismos foram amplamente utilizados para garantir a cobertura do governo às instituições falidas. O primeiro foi o Decreto-lei nº 1.303/73 pelo qual o Estado abdicava do imposto de renda devido por instituições "sadias" para que estas incorporassem instituições insolventes. O segundo consistia na instituição da "carta patente", à qual era atribuído um valor comercial (apesar de ser um bem intangível), o que possibilitaria aos acionistas das instituições sob intervenção realizarem um valor extra sobre o ativo das empresas.

“A utilização combinada desses três instrumentos – dois decretos-leis e a valorização mercantil da carta patente – permitiu o autêntico milagre pelo qual, a cada virada de sinal na política econômica e em plena crise financeira, todos os agentes envolvidos em fracassos empresariais, alguns em fraudes, saíssem invariavelmente ganhando fortunas” [Assis, (1983, p. 60)].

Tal padrão de procedimento do governo continuou inalterado até pelo menos 1985, quando do início da “Nova República”. Nesse ano, a liquidação do Comind, Auxiliar e Maisonave trouxe algumas mudanças nas relações entre o Estado e o mercado financeiro. Basicamente, restabeleceu-se a correção monetária dos débitos oriundos de aplicações do Banco Central e o Banco Nacional de Habitação (BNH) nas massas em liquidação. Contudo, manteve-se o congelamento dos débitos contra terceiros, enquanto a própria autoridade pública administrava a valorização de mercado dos bens das instituições durante os anos de liquidação, até que no confronto entre ativo e passivo aparecesse um saldo a ser devolvido.

No que diz respeito às encampações de empresas pelo BNDES, os números são impressionantes. A assunção de empresas falidas nos últimos 20 anos implicou um prejuízo de US\$ 1,14 bilhão aos cofres públicos (ver a Tabela 2). Os processos de encampação resultaram de projetos empresariais fracassados que o governo decidiu assumir para resgatar parte dos recursos aplicados neles através de empréstimos oficiais.

Tabela 2
BNDES – Resultados de Encampações

US\$ MILHÕES

Empresas	Lucro	Prejuízo
Carafba Metais	—	900
Máquinas Piratininga	—	20
Nova América	20	—
Sibra – Eletrosiderúrgica Bras. S/A	38	—
Aracruz Celulose	156	—
Cimetal	—	15
Cia. Brasileira de Cobre	—	30
Celpag	4 (mais ações)	—
Siderúrgica N. S. Aparecida	—	40
Mafersa	20	—
Cosinor	—	40
Usimec	—	50
Cia. Celulose da Bahia	—	300

FONTE: BNDES – Estimativas.

Os três vetores mencionados – a proliferação de subsídios e incentivos fiscais, o represamento de preços e tarifas públicas e o auxflio estatal a instituições privadas insolventes – concorreram inequivocamente para a fragilização financeira do setor público.

Como resultado deste processo e da elevação da taxa de inflação, entre 1974 e 1980, a carga tributária bruta reduziu-se de 26,2 para 24,2% do PIB, enquanto a carga tributária líquida experimentou uma redução de 17,1% para 12% do PIB (ver Tabela 3). Contudo, embora losses crescentes estes desequilíbrios, os mesmos foram encobertos duplamente: do ponto de vista do gasto, através de liberações efetuadas através de orçamento monetário, as quais se configuravam numa verdadeira “caixa preta”, impermeável ao exame público e fora do controle do parlamento; do ponto de vista do financiamento, através do crescente recurso ao endividamento externo, naquele período uma fonte farta e barata [Teixeira e Biasoto (1988, p. 14)].

O endividamento externo, embora tenha possibilitado uma sobrevida ao crescimento econômico na segunda metade dos anos 70, agravou consideravelmente os desequilíbrios fiscais na década de 80. Analisaremos, sucintamente, este segundo movimento que caracteriza a ruptura do padrão de financiamento do setor público no Brasil. Este processo pode ser decomposto em três fases.

A primeira remonta à segunda metade da década de 70. Ante a iminência de uma crise cambial, as autoridades econômicas elevaram as taxas de juros a níveis bem superiores aos prevalecentes no mercado internacional, com o intuito de induzir a captação de recursos externos e evitar a fuga de capitais. Num segundo momento, o expressivo crescimento das reservas internacionais fez com que o governo, preocupado em evitar uma forte expansão de base monetária, efetuasse importantes colocações de títulos públicos. O nível

Tabela 3
Conta Corrente do Governo Segundo as Contas Nacionais

Ano	Carga Tributária				Transferência				Despesa Corrente do Consumo									
	Imp. Dir. 1	Imp. Ind. 2	Total 3=1+2	Juros Div. Púb. Internos 4	Assist. e Prev. 5	Subsídios 6	Total 7	Carga Líquida 8=7-4	Juros Div. Externos 9	Outras Receitas 10	Receitas Líquidas 11=9+10	Gov. Central 12	Princ. Est. 13	Total 14=12+13	Res. Serv. 15	Total 16=14+15	Poupança 17=16-15	
																		18
1970	9,23	16,74	25,97	0,65	8,21	0,77	9,43	16,34	0,06	1,14	12,44	4,18	6,11	8,29	3,63	11,32	6,12	
1971	9,56	13,53	23,09	0,43	7,83	0,86	8,47	16,81	0,08	0,81	17,64	3,95	6,29	8,34	2,78	11,02	6,62	
1972	10,66	15,51	26,17	0,28	7,29	0,70	8,47	17,00	0,17	-0,81	17,32	2,80	4,14	7,94	2,81	10,75	6,52	
1973	10,87	15,54	26,41	0,48	7,05	1,23	8,76	17,65	0,11	-0,85	17,49	3,70	3,66	7,36	3,08	10,44	7,65	
1974	10,62	15,24	25,16	0,48	6,34	2,36	9,06	17,10	0,10	-2,12	14,88	3,16	3,62	6,78	2,96	9,74	5,14	
1975	11,02	13,52	24,24	0,44	7,02	2,81	10,27	16,07	0,21	-8,56	15,31	3,82	3,94	7,44	3,18	10,64	4,67	
1976	11,42	19,24	30,22	0,47	7,33	1,56	9,25	15,99	0,20	-8,03	15,74	4,43	3,25	7,18	7,34	10,51	5,22	
1977	12,19	13,28	25,57	0,46	7,25	1,50	9,21	16,38	0,18	-1,37	16,81	3,12	3,45	6,97	2,87	9,44	5,37	
1978	12,22	13,36	25,63	0,45	8,11	1,86	10,42	15,31	0,20	-1,34	13,67	7,12	3,74	6,90	2,76	9,66	4,01	
1979	13,24	12,02	24,36	0,55	7,67	1,89	10,11	14,17	0,29	-0,29	13,37	2,13	6,04	6,87	2,87	9,74	3,83	
1980	10,96	13,23	24,31	0,74	7,62	3,04	11,40	12,11	0,36	-0,59	11,36	2,71	3,42	6,18	2,24	9,92	2,24	
1981	11,72	12,91	24,63	1,08	8,21	3,66	11,97	12,66	0,29	-0,79	11,58	2,93	3,22	6,45	2,86	9,31	2,27	
1982	13,15	13,03	26,18	1,21	9,69	2,37	12,67	13,31	1,18	-0,14	11,19	3,08	4,32	7,31	3,06	10,37	1,81	
1983	12,06	12,61	24,87	1,55	6,23	2,61	12,49	12,18	1,37	-0,43	10,14	2,79	3,72	6,51	7,60	9,31	4,62	
1984	11,28	10,51	21,37	3,63	7,68	1,52	11,30	10,27	1,83	0,57	9,92	2,39	3,24	5,39	2,60	8,19	4,82	
1985	11,66	10,31	11,93	2,24	3,06	1,53	10,83	11,14	1,31	0,29	9,93	2,90	3,87	6,77	2,85	9,63	4,29	
1986	12,88	12,20	24,26	1,18	7,62	1,41	10,31	14,09	1,37	-0,59	12,15	2,73	4,24	6,99	3,23	10,22	1,95	
1987	12,28	11,60	22,60	1,15	7,90	1,40	9,25	13,05	1,44	0,60	11,01	3,26	6,49	7,69	4,33	12,22	-1,21	
1988	—	—	22,10	1,48	7,50	0,80	7,48	12,32	1,65	0,60	9,87	3,20	4,50	7,80	4,09	11,80	-1,93	

FONTE: IPEA.

Até 1983 os juros de dívida interna correspondem ao conceito utilizado pela FIBCE, desonesta e correção monetária das OTN e desonesta da LER. A partir de 1983, trata-se dos juros da dívida interna como os de dívida externa foram estimados com base no índice câmbio da dívida do setor público.

elevado das taxas de juros, aliado à crescente instabilidade financeira do período, implicou o rápido crescimento da dívida mobiliária federal, pressionando as contas públicas. O endividamento externo se transmuda, desta forma, em endividamento interno do setor público.

Uma segunda fase inaugura-se com o aprofundamento da crise e a opção, por parte das autoridades econômicas, de fornecer aos tomadores privados uma série de garantias contra o "risco cambial" onde um dos principais instrumentos utilizados foram os "depósitos registrados em moeda estrangeira". Através destes depósitos, "os bancos ou empresas endividadas fugiam ao risco cambial depositando o contravalor em cruzeiros junto ao Banco Central, o qual se tornava, na prática, o tomador final de recursos até o fim do contrato ou até que o mutuário decidisse sacar" [Biasoto Jr. (1989, p.3)]. Assistiu-se, desta forma, a um crescente movimento de "estatização da dívida externa" (ver Tabela 4). Tal processo foi completado no momento em que, apesar das políticas governamentais, a captação externa de recursos foi reduzida, tanto pela contração dos investimentos quanto pelo agravamento da situação externa evidenciado pela maxidesvalorização do cruzeiro em 1979 [Biasoto Jr. (1989, p. 4)].

Entramos, então, numa terceira fase, em que as próprias empresas estatais passaram a endividar-se junto aos banqueiros internacionais, como parte de uma política destinada a fechar as contas do balanço de pagamentos. Ao

Tabela 4
Dívida Externa: Médio e Longo Prazos – Participação do Setor Público

Anos	Dívida Pública (US\$ B1)	Dívida Total (US\$ B1)	Pública/ Total (%)
1973	6,5	12,6	51,6
1977	19,3	32,0	60,3
1979	34,0	49,9	68,1
1982	47,4	70,2	67,5
1983	60,3	81,3	74,2
1984	71,8	91,1	78,8
1985	78,7	95,9	82,1
1986	87,1	101,8	85,6
1987	93,1	107,5	86,6
1988 ^a	91,8	105,5	87,0

FONTE: Banco Central do Brasil.
^a Dados até março de 1988.

mesmo tempo, e de forma progressiva, o endividamento passa a não responder mais a uma demanda por investimentos reais, mas à necessidade de rolagem da dívida externa.

Quando da eclosão da crise do endividamento externo, desencadeada com o "choque" dos juros externos a partir de 1979, e aprofundada com a ruptura do mercado internacional de créditos voluntários em 1982, o setor público encontrava-se numa situação de extrema vulnerabilidade, com "um elevado estoque de dívidas em moeda estrangeira (US\$ 48 bilhões), um baixíssimo nível de poupança corrente (1,82% do PIB em 1982 ante 5,46% em média nos anos 70), e com uma capacidade de autofinanciamento limitada" [Maz-zucchelli (1989)]. A partir desse momento, desmorona o frágil padrão de financiamento do setor público, montado no crescente endividamento externo em meados da década de 70.

Neste contexto, os programas de ajuste ortodoxo levados avante na primeira metade dos anos 80, redundaram numa sensível ampliação dos desequilíbrios fiscais, fato ocorrido por diversas razões, a seguir assinaladas.

Em primeiro lugar, o esforço de geração de importantes superávits comerciais para honrar o serviço da dívida externa (entre 1980 e 1988 o país pagou US\$ 93 bilhões de juros ao exterior) gerou um impacto negativamente sobre as contas governamentais. Deve-se destacar que a maior parte do superávit comercial é gerado pelo setor privado, enquanto, ao final da década de 80, praticamente a totalidade da dívida externa encontrava-se nas mãos do setor público. Desta forma, a problemática das contas externas passava a incorporar, na verdade, uma dimensão eminentemente fiscal (ver Tabela 5).

Tabela 5
Comércio Exterior: Participação do Setor Público e Privado – 1985

	Setor Privado (US\$ MI FOB)	Setor Público (US\$ MI FOB)	Total (US\$ MI FOB)	Participação	
				Set. Privado (%)	Set. Público (%)
Exportações	20.536.1	5.102.5	25.638.7	80,1	19,9
Importações	11.580.3	1.587.8	13.168,1	87,9	12,1
Bal. Comercial	8.955.8	3.514.8	12.470.6	71,8	28,2

FONTE: Cacex.

Em segundo lugar, o ajuste contracionista, ao reduzir o nível da atividade econômica e direcioná-la para as exportações acaba por solapar as bases da arrecadação tributária, ainda mais que os setores dinâmicos gozam de uma série de importantes isenções fiscais. Por outro lado, quando o estoque da dívida pública é elevado, a evolução do déficit e o crescimento da própria dívida passam a depender de forma crucial das taxas de juros internas e externas. A taxa interna foi mantida em níveis bastante elevados, ao longo de

quase toda a década, como forma de controlar a demanda interna e reforçar o ajuste externo, o que torna inócuo todo o esforço contracionista de geração de superávits fiscais primários. De fato, como mostra a Tabela 6, entre 1983 e 1988, com exceção de apenas um ano, o governo (União, estados e municípios) gerou superávits primários. Contudo, o déficit operacional se manteve, em média, em 4,25% do PIB como decorrência dos pesados encargos financeiros.

Em terceiro lugar, o ajustamento contracionista, aliado à elevação da inflação, ao reduzir a base de arrecadação tributária e a demanda de moeda, diminuiu significativamente as alternativas de financiamento do setor público.

Tabela 6

Déficit Operacional e Encargos Financeiros

Discriminação	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Déficit Operacional	4,41	3,02	4,32	3,60	5,88	4,26
Encargos Financeiros	6,72	7,13	6,93	5,28	5,15	6,17
Déficit Primário	-2,31	-4,11	-2,61	-1,68	0,73	1,91

FONTE: ALVES, Silvio R. *O Plano Verão, o déficit público e o setor financeiro*.
OBS.: Valores ajustados para a nova série do PIB.

A opção que restou ao governo foi a utilização intensiva da dívida mobiliária, cujo estoque passou a crescer sensivelmente a partir de 1982 (ver Gráfico 4). Contudo, o caráter crítico da dívida mobiliária não reside tanto na

GRÁFICO 4

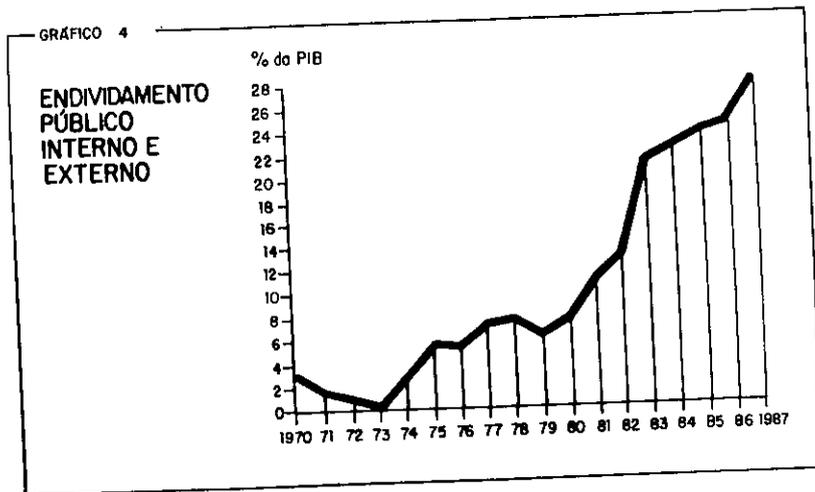
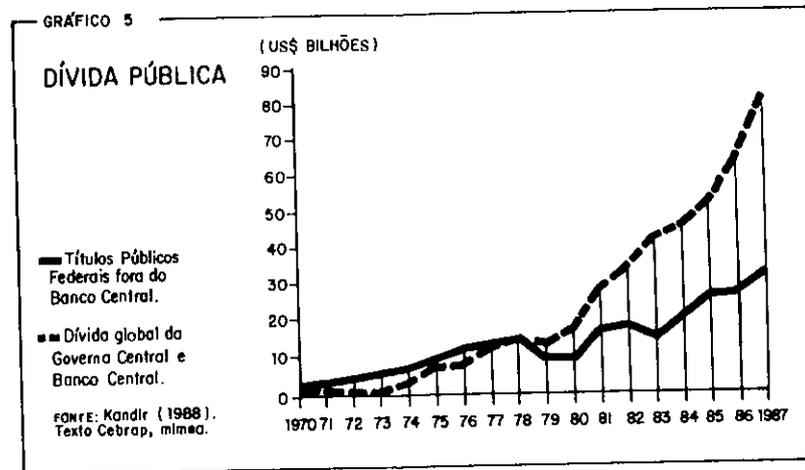


GRÁFICO 5



sua magnitude absoluta (significativamente inferior à de vários países desenvolvidos), mas na sua extrema liquidez de curtíssimo prazo. De fato, sendo indexada ao *overnight*, o seu estoque inteiro é contaminado a cada mudança na política de juros do Banco Central, com efeitos fortemente instabilizadores sobre a economia como um todo.

Como procuramos mostrar ao longo deste item, parte significativa do ônus da crise econômica na década de 80 foi assumido pelo Estado. As empresas privadas neste período ajustaram-se financeiramente, acumulando lucros, gerando poupanças internas e reduzindo o seu grau de endividamento. A este "ajustamento" do setor privado correspondeu um "desajustamento" do setor público que repercutiu negativamente sobre a sua capacidade de planejamento de maior fôlego temporal e até mesmo sobre a sua capacidade de conduzir uma política econômica coerente de curto prazo.

II OS DETERMINANTES GERAIS DO CRESCENTE DISTANCIAMENTO ENTRE PLANO, ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

II.1 - Plano e Planejamento

Vejamos em primeiro lugar a questão da vigência do planejamento no Brasil. Para tanto, parece-nos apropriado distinguir entre os aspectos formais e substantivos do planejamento. Segundo Costa (1982, p.74)... "talvez seja possível avançar uma conclusão um tanto esquemática referida ao

planejamento: há vigência de certos aspectos formais do planejamento e há crise em alguns de seus aspectos substantivos. Há obrigatoriedade legal de haver planos, há um plano aprovado pelo legislativo, há um sofisticado sistema federal de planejamento, há capacidade técnica para formulá-lo e há um órgão de cúpula com poder e com bons instrumentos para planejar (...). Faltam objetivos explícitos, adequada articulação entre os instrumentos de política econômica, continuidade no tempo e participação social”.

Portanto, o elemento decisivo para a dissociação entre os aspectos formais e reais dos planos parece ser a falta de uma diretriz hegemônica que impulsiona as ações econômicas, de forma mais ou menos coerente, num determinado sentido. Ademais, como vimos anteriormente, o aprofundamento da crise e a assunção de grande parte de seu ônus pelo Estado, acentua enormemente a incapacidade do setor público de implementar políticas coerentes de âmbito geral.

Uma das manifestações desta falta de diretriz hegemônica é a coexistência de três planos nacionais com níveis semelhantes de abrangência temática e temporal.

O primeiro deles é o “1 Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República” (1 PND-NR), divulgado em novembro de 1985, com metas para o período 1986/89, elaborado pela Seplan, sob a coordenação do ministro João Sayad. O segundo foi o “Plano de Controle Macroeconômico” (PCM), apresentado em junho de 1987 pelo ministro Bresser Pereira, da Fazenda, com vigência entre 1987/91 (com metas de médio prazo). O terceiro plano denominou-se “Programa de Ação Governamental” (PAG), lançado em agosto de 1987, pelo Ministro-Chefe da Seplan, Aníbal Teixeira, com políticas dirigidas ao período 1987/91.

Embora se percebam preocupações comuns aos três planos, como por exemplo a necessidade de crescimento econômico, de equacionamento das contas externas, de redução da inflação e do déficit público, a linha de ação proposta difere razoavelmente. Enquanto no plano externo o PCM propõe a elevação dos saldos comerciais como forma de garantir uma renegociação da dívida sem comprometer o crescimento do país, o 1 PND-NR enfatiza principalmente a mudança no padrão de negociação da dívida externa e a necessidade de reduzir as transferências de recursos ao exterior. No que diz respeito ao setor público, o 1 PND-NR prioriza a reestruturação do aparelho estatal através de medidas que vão da privatização seletiva de empresas estatais à reforma administrativa. O PCM, por sua vez, enfatiza na recomposição das contas públicas, a necessidade de elevar a carga tributária através de uma política fiscal progressiva. O Plano de Ação Governamental possui maior grau de abrangência incluindo um vasto elenco de programas sociais. Embora formalmente devam ser compatíveis com as metas gerais do PCM, a generalidade de seus objetivos dificulta qualquer tentativa de hierarquização dos mesmos.

O resultado previsível desta superposição de planos nacionais é a sua im-

plementação apenas parcial, na dependência do grau de importância política conferida pelos titulares da pasta do Planejamento a determinados programas.

Uma segunda evidência desta falta de direcionamento geral do planejamento no Brasil, de meados da década de 70 para cá, encontra-se na descontinuidade das propostas de política industrial bem como nas dificuldades de implementá-las.

Com o agravamento da crise econômica no começo dos anos 80, o tema da política industrial foi totalmente retirada do foco de atenções governamentais. Apenas a partir de 1984, com a perspectiva de a oposição assumir a Presidência da República, é que diversos economistas passaram a trabalhar na elaboração de algumas diretrizes gerais para uma política industrial. O conjunto de sugestões encontra-se reunido no documento da “Comissão para o Plano de Governo” (Copag) de janeiro de 1985 e entre os principais pontos levantados destacam-se: o papel crucial atribuído ao Estado como sinalizador e promotor das transformações necessárias; a definição de empresa privada nacional como objeto de atenção privilegiada; a necessidade de se promover a modernização do sistema produtivo de modo a coaduná-lo com os rumos da importante revolução tecnológica em escala mundial; a definição da microeletrônica, química fina, mecânica de precisão e biotecnologia como setores estratégicos; e a importância atribuída à reserva de mercado para a consecução de vários dos objetivos assinalados.¹

A nova equipe de governo enfatizou, a partir do segundo semestre de 1985, a necessidade de uma política econômica ajustada à política industrial proposta. Isto pressupunha a renegociação dos termos do refinanciamento da dívida externa, a implantação de uma política monetária e fiscal não contractionista, uma urgente reforma do setor público e do setor financeiro privado e, finalmente, a decompressão da massa salarial.

Este discurso das autoridades econômicas era apoiado, naquele momento, por importantes parcelas do empresariado industrial. Contudo, a primeira formulação de uma política industrial da “Nova República” não chegou a materializar-se devido a uma série de fatores, como: algumas contradições internas do projeto modernizante decorrentes das dificuldades de conciliar o objetivo de fomentar o desenvolvimento de setores estratégicos com o de modernizar o sistema produtivo em geral, o “endurecimento” da comunidade internacional em relação à negociação da dívida externa, as pressões do governo dos Estados Unidos contra a reserva de mercado para a informática e, mais importante que os demais, o fracasso do “Plano Cruzado”. Pouco a pouco os empresários, que no início apoiavam a tese da negociação não con-

¹ Entre novembro de 1985 e julho de 1986 foram divulgados quatro documentos versando sobre a política industrial que compartilhavam em linhas gerais do diagnóstico da Copag: “1 Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República” (Seplan), “Política Industrial da Nova República” (MIC) e “Política Industrial e suas Diretrizes Setoriais”.

vencional da dívida e uma atitude firme face às aludidas pressões, passam a defender a volta ao “caminho do bom senso” [Velasco e Cruz (1989, p.34)].

Finalmente, em junho de 1987 o Presidente da República anunciou a chamada “Nova Política Industrial”, a qual contrastava fortemente com as propostas defendidas anteriormente. A “Nova Política” acentuava a necessidade de se ampliar o grau de abertura da economia, a supressão dos entraves burocráticos à atividade empresarial e o tratamento mais liberal ao capital estrangeiro [Velasco e Cruz (1989, p.37)].

II.2 – Plano e Orçamento

Observa-se uma importante desconexão entre os Planos Nacionais e o orçamento público. Tal desconexão é consequência particular de um fenômeno mais geral comentado anteriormente – a falta de uma diretriz hegemônica que, manifesta em vontade política, imprimisse à institucionalidade do Estado (ao processo de orçamentação, por exemplo) uma linha de conduta coerente.

A incompatibilidade entre plano e orçamento é decorrente, entre outros fatores, do caráter genérico de muitas das metas definidas nos Planos Nacionais. Esta “generalidade” acaba por “priorizar” todas as funções e programas, obscurecendo a hierarquização de objetivos, necessária a qualquer processo de planejamento. Tal caráter genérico dos planos é, desde logo, funcional a uma definição *ad hoc* posterior, conforme as conveniências político-corporativas e as barganhas circunstanciais.

A mencionada desconexão manifesta-se também na incongruência entre a estrutura de contas dos planos e a estrutura de contas dos orçamentos, ou seja, na incompatibilidade entre as classificações contábeis de receita e despesa, o que dificulta extraordinariamente uma avaliação da implementação efetiva das diretrizes dos planos *através* da execução orçamentária. Apesar disso, paradoxalmente, como as metas estabelecidas no plano são genéricas, sempre é possível reunir elementos que “comprovem” sua consonância com o mesmo.

A implementação do plano através do orçamento é também prejudicada pelo fato de este último ter sua estrutura crescentemente enrijecida em função do aumento das receitas vinculadas. Embora a fixação *a priori* de determinados percentuais da receita orçamentária, para algumas rubricas consideradas “essenciais” pela sociedade, não constitua em si uma prática condenável, a exacerbação deste procedimento implica a redução expressiva do raio de ação do planejamento econômico e social.

Como mostra a Tabela 7, embora no início da década de 80 o percentual das receitas vinculadas em relação à receita do tesouro tenha diminuído sensivelmente, a partir de 1984 as mesmas voltam a crescer. Este processo, aliado à expansão das transferências federais aos estados e municípios, faz com

que a receita disponível da União se situe em 43,2% da receita total contra 71,6% no começo da década de 70.

Um dos importantes fatores que também dificultam a implementação dos planos de desenvolvimento nacional foi a multiplicidade orçamentária que marcou a institucionalidade do setor público brasileiro nos anos 70 e praticamente em toda a década de 80. De fato, através do orçamento das empresas estatais (Sest)² e do orçamento monetário, expandiram-se consideravelmente os gastos governamentais alheios à fiscalização do parlamento e sobre os quais o próprio executivo carecia de controle unificado.

Finalmente, a falta de sincronia na atuação das burocracias estatais dificulta ainda mais a tradução das metas estabelecidas a nível macroeconômico para o nível dos orçamentos.

Tabela 7

Receita do Tesouro: a Composição Percentual – 1970

Ano	Disponível	Vinculada	Transfer. para Estados/Municípios	Total
1970	71,6	16,3	12,1	100,0
1975	65,7	21,4	12,9	100,0
1980	50,6	36,1	13,3	100,0
1981	53,5	28,6	17,9	100,0
1982	76,1	5,2	18,7	100,0
1983	77,1	4,9	18,0	100,0
1984	69,8	9,5	20,7	100,0
1985	61,6	13,1	25,3	100,0
1986	56,2	19,5	24,3	100,0
1987	59,1	18,0	22,9	100,0
1988	57,8	17,9	24,3	100,0
1989	43,2	28,2	28,6	100,0

FONTE: Balanço Geral da União – 1970-1987; MF/SRF-1988; Orçamento da União, Lei nº 7.715/88, In: PULLEN PARENTE, Pedro. *Finanças Públicas no Brasil – Evolução através do Orçamento Fiscal da União (OFU): 1970-1989*, SOf/Seplan, abr. 1989, mimeo.

^a Exclusive operações de crédito.

² Evidentemente a criação da Sest em 1979 constituiu-se num movimento de maior controle por parte das autoridades econômicas sobre as empresas estatais, comparando-se à situação anterior. Contudo, este controle foi insuficiente para integrá-las de forma coerente a uma determinada estratégia global de planejamento. É conhecida, neste sentido, a razoável autonomia de que gozam principalmente as grandes empresas em relação ao comando dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

“Faz parte do aparelho econômico do Estado moderno ter burocracias especializadas nas finanças públicas, na operação do Banco Central, e burocracias desenvolvimentistas planejadoras. Estas duas burocracias mesmo que seus membros sejam amigos de infância, se detestam e nunca se entendem na prática. Pois enquanto uns estão tratando do curto prazo, do mercado, da especulação, da fuga de capitais, da taxa de conversão do dólar, os outros estão tratando de setores, empresas, tecnologia, longo prazo” [Tavares (1987, p.22)].

Se acrescentarmos *entre* estas duas burocracias com funções polares a burocracia da orçamentação, teremos um quadro completo da tensão aludida por Maria da Conceição Tavares. Uma evidência desta disputa surda pode ser encontrada numa expressão do ex-ministro Delfim Netto, o qual opunha o termo “planifazer” a “planificar”.

II.3 – Orçamento e Execução Orçamentária

Um primeiro fator a distanciar o orçamento da execução orçamentária é a elevada taxa de inflação. Num contexto de exacerbação das pressões inflacionárias, as autoridades econômicas acabam subestimando, de forma recorrente, a taxa de inflação a ser utilizada como parâmetro no orçamento. Isto ocorre por uma restrição de ordem macroeconômica, a saber: o fato de esta taxa funcionar como referencial *básico* para a variação dos preços da economia. Mais adiante, ao longo da execução orçamentária, a constatação de que a arrecadação de impostos e demais receitas superou a previsão inicial dá origem à chamada “Lei de Excesso”, através da qual o executivo solicita ao legislativo autorização para gastar além dos limites inicialmente estipulados.

Nos anos 80 foi comum, devido ao recrudescimento do processo inflacionário, o envio de três ou quatro “Leis de Excesso” ao legislativo em um mesmo exercício financeiro e, em cada uma dessas oportunidades, aprovar-se um “crédito suplementar” o qual redefine, na prática, as prioridades do orçamento. Esta redefinição, contudo, não constitui um processo global. De fato, na medida em que o excesso de arrecadação nunca é suficientemente grande para possibilitar uma revisão geral do orçamento, especialmente caso se leve em conta a existência de indivisibilidade em uma série de gastos que os tornam impróprios a ajustamentos na margem, o processo de repriorização se dá *segmentadamente*. Essas sucessivas revisões parciais do orçamento favorecem, sobremaneira, as determinações de ordem corporativo-clientelista em oposição a definições de natureza global. O resultado é a alteração significativa, ao longo da execução orçamentária, das prioridades inicialmente definidas.

A Tabela 8 evidencia estas repriorizações no período 1983/88, para um conjunto representativo de funções do orçamento geral da União. É importante lembrar que estas redefinições, conquanto significativas, não expressam o *resultado final* do processo. Se considerarmos o elevado patamar inflacio-

Tabela 8
Comparação entre a Lei Orçamentária da União, a Lei Acrescida dos Créditos Suplementares e o Resultado do Balanço para Alguns Programas – Composição

Composição de Alguns Programas	1983				1984					
	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)		
Administração	16,0	22,9	43,5	22,3	39,2	19,7	28,6	44,9	27,3	38,4
Planejamento Governamental	5,9	8,4	41,8	8,1	37,1	4,3	6,5	52,2	6,2	48,7
Ciência e Tecnologia	3,0	2,8	-5,7	2,7	-8,7	2,2	2,9	29,6	2,7	21,7
Comunicações	1,1	0,9	-18,8	0,9	-19,8	8,3	8,4	17,2	0,3	-4,9
Programação a Cargo de Estados e Municípios	18,1	8,3	-18,2	10,3	1,6	10,9	7,3	-33,4	11,9	8,8
Educação e Cultura	8,5	9,2	7,1	9,3	9,0	8,2	9,0	10,2	9,5	16,8
Energia e Recursos Minerais	2,6	2,1	-19,9	2,2	-16,9	2,2	1,7	-22,0	2,0	-10,3
Habituação e Urbanismo	0,5	0,4	-19,3	8,3	-44,5	8,8	8,6	-23,7	0,5	-34,4
Saúde e Saneamento	2,2	2,6	17,1	2,5	11,2	2,2	2,7	29,6	2,6	14,9
Previdência e Assistência	10,9	13,1	20,7	13,0	19,2	11,8	12,4	5,0	11,8	8,2
Transportes	6,5	6,5	-0,1	6,5	-1,3	6,5	6,4	-0,8	5,7	-12,4
TOTAL	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	8,0	100,8	8,0

Composição de Alguns Programas	1985				1986					
	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)		
Administração	22,6	25,8	18,4	23,4	3,3	56,7	36,9	-34,8	35,3	-37,6
Planejamento Governamental	1,7	2,7	59,8	2,5	50,1	1,6	2,8	70,8	2,7	68,0
Ciência e Tecnologia	2,2	2,8	29,3	2,5	16,7	1,6	2,3	47,5	2,1	34,7
Comunicações	0,7	0,4	-38,9	8,4	-43,1	0,1	0,2	170,0	0,2	168,5
Programação a Cargo de Estados e Municípios	15,2	1,1	-33,5	19,2	26,3	9,0	7,2	-19,6	10,6	13,8
Educação e Cultura	8,9	11,3	26,9	12,0	33,9	9,4	9,4	-0,4	9,9	5,3
Energia e Recursos Minerais	2,8	2,0	-27,2	1,9	-32,1	1,3	2,5	85,7	4,2	218,4
Habituação e Urbanismo	0,7	0,4	-39,7	0,4	-50,8	0,8	1,0	17,5	1,0	16,1
Saúde e Saneamento	3,0	3,9	31,1	3,4	15,6	2,4	2,9	24,1	2,7	13,1
Previdência e Assistência	7,7	15,2	96,4	14,2	82,8	6,2	7,5	20,9	7,4	20,0
Transportes	5,1	5,9	14,6	5,3	3,1	4,5	5,1	13,6	4,1	-8,9
TOTAL	100,0	100,8	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0

Composição de Alguns Programas	1987				1988				
	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)	(A) Lei	(B) Lei + Crédito	(C) Balanço	(C)/(A)	
Administração	26,4	19,1	-27,8	19,1	-27,5	38,5	39,3	2,3	0,0
Planejamento Governamental	1,2	5,3	343,4	5,5	363,5	1,2	1,6	24,4	0,0
Ciência e Tecnologia	2,1	0,5	-77,4	2,8	28,9	2,0	2,0	-0,2	0,0
Comunicações	0,1	0,1	35,5	0,1	39,9	0,1	0,1	14,1	0,0
Programação a Cargo de Estados e Municípios	11,2	11,1	-1,4	11,1	-1,4	11,7	0,7	-26,0	0,0
Educação e Cultura	11,3	12,0	6,4	82,4	9,9	8,9	9,8	9,1	0,0
Energia e Recursos Minerais	0,5	3,6	567,0	3,6	572,4	1,9	3,7	93,3	0,0
Habituação e Urbanismo	0,7	8,7	8,5	0,0	12,6	1,1	0,6	-44,9	0,0
Saúde e Saneamento	3,6	3,8	3,6	3,8	4,8	2,7	2,6	-4,7	0,8
Previdência e Assistência	7,5	8,7	16,4	8,8	18,0	6,6	7,9	19,2	0,0
Transportes	4,3	6,7	55,6	6,2	45,0	4,4	4,4	0,6	0,0
TOTAL	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0

FONTE: Sepplan/SOF.
OBS.: O item Administração engloba os programas Administração e Administração financeira; Comunicações engloba os programas de Comunicações Postais e Telecomunicações; Educação e Cultura engloba os programas de Ensino de 1º e 2º Graus, Superior, Supletivo, Educ. Física, Assistência à Educação, Cultura e Educação Especial; Energia e Recursos Minerais engloba Energia Elétrica, Petróleo, Recursos Minerais e Carvão Mineral; e Transportes engloba Transporte Aéreo, Rodoviário, Ferroviário, Hidroviário e Urbano.

nário, o cronograma da *liberação efetiva* dos recursos pelo Tesouro Nacional é de fundamental importância para a avaliação da dotação real de recursos em cada função, programa ou projeto.

Uma proposta visando à diminuição das distorções causadas pela elevada taxa de inflação é a da indexação da peça orçamentária. Esta proposta esbarra, entretanto, na incontornável imperfeição dos indexadores a serem utilizados e no impacto diferenciado que a inflação tem sobre os diferentes itens de gasto. Como é impossível termos um indexador para cada rubrica do orça-

Tabela 9

Recursos do Tesouro: Evolução da Despesa Orçamentária - Participação dos Principais Agregados no Total da Receita

Em %	1978	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	148,0	183,2	93,2	96,6	97,7	93,9	94,8	98,3	144,2	131,7	183,3
Despesas Correntes	78,2	55,0	62,1	59,9	74,5	75,1	39,2	95,6	87,8	138,8	
Fiscal	42,5	35,1	28,6	30,8	33,2	28,7	36,0	31,0	27,6	31,4	40,8
- Ativo	27,9	25,8	20,0	21,7	23,1	19,4	17,4	20,6	18,1	21,3	27,2
- Inativos e Pensionistas	12,6	8,3	7,5	8,0	8,8	7,6	3,0	8,2	7,5	8,1	11,3
- Transf. para Estados e D.F.	2,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,8	1,6	2,1	1,9	2,8	2,3
Encargos de Financiamento	4,6	2,2	5,0	0,4	2,3	4,1	6,0	13,4	25,8	8,7	29,2
- Interno	4,6	2,2	4,2	8,4	8,7	1,3	1,1	6,3	19,4	3,9	24,5
- Externo				8,9	1,6	2,7	5,0	5,1	5,4	4,8	4,7
Outras Despesas Correntes	23,0	17,6	28,5	28,7	38,9	41,0	43,1	36,8	43,0	47,8	50,8
- Transf. p/Estados e Municípios	12,1	12,9	13,3	17,9	18,3	18,0	28,7	25,3	24,3	22,9	24,3
- Outras	18,9	4,7	15,2	10,7	20,2	23,0	22,4	11,5	18,7	24,8	26,5
Despesas de Capital	77,8	48,3	31,1	36,6	23,2	22,2	18,9	19,1	48,6	43,9	66,5
Amortização	43,9	0,9	2,7	0,5	2,5	3,1	5,4	6,0	9,7	11,2	11,3
- Interna	42,1	8,9	0,3	0,5	0,9	1,5	2,2	3,9	1,8	1,5	1,3
- Externa	1,8				1,5	1,6	3,2	4,1	7,9	9,7	10,0
Participação no Capital				4,6	4,7	2,5	1,8	1,5	2,7	7,2	1,5
Outras Despesas de Capital	33,9	47,4	28,4	31,5	16,1	16,6	11,8	11,6	36,2	29,6	53,7
- Investimentos	10,7	28,0			4,7	2,9	3,1	2,7	5,3	2,6	8,2
- Outros	23,2	19,4	28,4		11,4	13,6	8,7	9,0	30,9	21,9	45,5
Reserva de Contingência											

Fonte: Balanço Geral da União 1970-1987; 1978, 1975 e 1980 extraído da Revista Abop nº 20; 1988: leis de orçamento e decretos de abertura de créditos adicionais.
 Nota: Até 1987 os valores são deflacionados pelo IGP-PII Coluna 2 da FGV.

Tabela 10

Recursos do Tesouro: Evolução da Despesa Orçamentária em Relação ao PIB

Em %	1978	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	14,47	18,33	9,01	9,18	9,47	9,32	8,66	9,20	14,32	12,63	18,00
Despesas Correntes	6,86	5,59	6,03	5,79	7,22	7,17	6,92	7,41	9,50	8,42	11,61
Fiscal	4,16	3,52	2,76	2,93	3,23	2,79	2,39	2,90	2,74	3,81	3,92
- Ativo	2,73	2,58	1,93	2,06	2,23	1,89	0,60	0,93	1,80	2,04	2,61
- Inativos e Pensionistas	1,23	8,83	8,73	0,76	0,85	0,74	0,45	0,77	0,75	8,78	1,08
- Transf. para Estados e D.F.	8,28	0,11	8,18	8,12	0,14	0,16	8,14	0,20	0,19	0,19	0,22
Encargos de Financiamento	8,45	8,22	8,48	0,04	0,22	8,40	0,56	1,07	2,49	0,37	2,81
- Interno	8,45	8,22	0,40	0,04	0,06	0,13	0,18	0,59	1,92	0,83	2,35
- Externo			8,08		1,6	0,26	0,46	0,48	0,56	0,46	8,46
Outras Despesas Correntes	2,25	1,76	2,76	2,73	3,77	3,98	3,97	3,44	4,27	4,58	4,89
- Transf. p/Estados e Municípios	1,18	1,29	1,29	1,71	1,81	1,75	1,98	2,26	2,41	2,20	2,33
- Outras	1,07	0,47	1,47	1,02	1,96	2,23	2,06	1,08	1,86	2,38	2,55
Despesas de Capital	7,61	4,83	3,01	3,49	2,25	2,16	1,74	1,79	4,83	4,21	6,39
Amortização	4,29	8,09	8,26	8,55	0,74	8,30	0,50	0,56	8,96	1,87	1,09
- Interna	4,12	0,09	0,03	0,05	0,09	0,15	0,20	0,18	8,17	8,14	8,13
- Externa	8,18		8,23		0,15	0,15	0,29	0,38	0,79	8,93	8,96
Participação no Capital				8,44	0,45	0,24	0,14	0,14	0,27	8,78	8,14
Outras Despesas de Capital	3,32	4,74	2,74	3,00	1,56	1,61	1,08	1,09	3,60	2,83	5,16
- Investimentos	1,05	2,88			0,46	0,29	0,28	0,25	0,53	0,73	0,79
- Outros	2,32	1,94	2,74	3,00	1,10	1,33	0,80	0,84	3,03	2,18	4,37
Reserva de Contingência											

Fonte: Balanço Geral da União 1970-87; 1970, 1975 e 1988 extraído da Revista Abop nº 20; 1988: leis de orçamento e decretos de abertura de créditos adicionais.

mento, fatalmente ocorrem discrepâncias entre a evolução dos gastos efetivos a nível de projetos e a evolução de um indexador de maior abrangência, as quais serão tanto maiores quanto maior for a taxa de inflação.

Os impactos resultantes deste movimento são assimétricos: as unidades de gasto beneficiadas certamente não devolverão a diferença recebida, enquanto as unidades prejudicadas reivindicarão um crédito suplementar, distorcendo novamente as prioridades estabelecidas quando da elaboração do orçamento.

Tabela 11

Participação da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB: Séries Dessazonalizadas - 1975/87

Em %	Anos		Trimestre	FBCF/PIB (A)	FBCF/PIB (B)	FBCF/PIB (C)
1975			I	24,73		
			II	24,27		
			III	24,11		
			IV	24,73		
1976			I	23,33		25,09
			II	23,60		24,34
			III	24,87		25,63
			IV	23,87		25,61
1977			I	23,38		23,53
			II	22,15		23,07
			III	22,67		23,75
			IV	21,17		23,26
1978			I	21,40		22,51
			II	22,77		23,08
			III	22,00		22,89
			IV	22,31		23,50
1979			I	22,12		22,16
			II	22,08		21,99
			III	21,31		22,31
			IV	21,68		22,59
1980			I	21,42	21,72	22,09
			II	21,68	21,63	21,28
			III	22,71	22,77	22,33
			IV	21,77	21,81	22,33
1981			I	21,28	20,95	20,66
			II	19,73	19,69	19,97
			III	18,99	19,38	19,49
			IV	19,12	19,34	19,90
1982			I	19,56	19,22	19,33
			II	19,41	19,40	18,79
			III	18,55	18,26	18,19
			IV	17,00	17,21	18,65
1983			I	16,31	16,43	16,86
			II	16,12	16,01	15,27
			III	15,74	15,42	15,05
			IV	16,91	16,22	15,92
1984			I	15,67	15,09	15,04
			II	15,94	15,25	14,68
			III	16,13	15,82	15,57
			IV	16,05	15,67	15,24
1985			I	17,01	15,76	16,42
			II	15,97	15,39	14,93
			III	15,97	16,02	15,47
			IV	16,76	16,75	16,40
1986			I		17,66	17,97
			II		17,93	16,93
			III		18,09	17,84
			IV		17,91	18,46
1987			I		17,81	18,39
			II		17,14	16,94
			III		16,37	16,60
			IV		16,02	16,40

NOTAS: (A) Utiliza o PIB, estimado por Contador e Santos Filho (1987); (B) utiliza o PIB, estimado por Bonelli e Ardeu (1988); (C) Macrométrica, *Boletim Mensal* nº 38, fev. 1988.

Em suma, a repriorização segmentada do orçamento resulta da convergência de uma elevada taxa de inflação com a cristalização de interesses corporativo-clientelistas, tanto no poder executivo quanto no legislativo. Estes interesses acabam prevalecendo na ausência de uma diretriz geral de política econômica de médio prazo que sirva de balizador para as repriorizações circunstanciais que qualquer processo de orçamentação flexível deveria, de certo, contemplar.

Um segundo fator que ao longo da década de 80 contribuiu para o distanciamento entre o orçamento e sua execução é a política de ajustamento fiscal adotada, a qual privilegiou a contenção indiscriminada dos gastos públicos. De fato, os cortes no dispêndio foram, salvo raras exceções, de natureza *linear* devido à incapacidade de as autoridades econômicas definirem critérios gerais de prioridades e à falta de legitimidade/força política para implementar cortes discriminatórios. Estes cortes lineares acabam implicando uma série de distorções, tais como a paralisação de projetos econômicos ou programas sociais com indivisibilidades de custos, com repercussões extremamente negativas sobre a eficiência do gasto público e sobre a priorização das funções e programas definidos no orçamento.

III

AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA DÉCADA DE 80

III.1 – Disfuncionalidade Institucional do Setor Público Brasileiro para o Planejamento de Longo Prazo

O arcabouço institucional moderno do setor público brasileiro, montado no bojo das reformas dos anos 60, mostrou-se com a emergência da crise econômica, extremamente disfuncional a uma ação coerente do Estado, visando ao desenvolvimento. Esta disfuncionalidade pode ser apreendida através de quatro grandes características que marcaram sua evolução até os primeiros anos da década de 80, as quais, evidentemente, constituem aspectos de um mesmo processo.

O Esvaziamento do Orçamento Fiscal e a Multiplicação dos Canais de Gasto

Esta primeira característica é conformada basicamente por três movimentos. Em primeiro lugar, assiste-se a um processo de descentralização do aparelho de Estado a partir da reforma administrativa de 1967, o qual, ao dissociar o estatuto jurídico da natureza da função, acaba por classificar como autarquias, fundações e até como empresas, instituições com atividades típicas dos orçamentos fiscais. Este processo se traduz num aumento significativo do grau de autonomia da administração indireta.

Em segundo lugar, uma série de contas intrinsecamente fiscais são transferidas do orçamento da União para o orçamento monetário.

Em terceiro lugar, a diversificação dos canais de gasto do setor público relaciona-se também à concomitante diversificação dos mecanismos de financiamento não tributário. Em especial deve-se ressaltar o caráter peculiar da expansão da dívida interna mobiliária no Brasil [Dain (1988)]. Se a dívida mobiliária tem, classicamente, a função de captar recursos do setor privado em caso de eventuais desequilíbrios do orçamento fiscal, no caso do Brasil ela afastou-se rapidamente do financiamento fiscal, lastreando operações especulativas e propiciando a recomposição patrimonial do setor privado. Além disso, a sua utilização como instrumento de política monetária e financeira dotou as autoridades monetárias de uma fonte de recursos que financiou operações de fomento e outras, de natureza fiscal, no âmbito do orçamento monetário. Em particular, a Lei Complementar nº 12, de 8/11/71, ao permitir que fossem excluídas do orçamento da União as estimativas de receita e fixação de despesas com base na colocação de títulos públicos, acentuou enormemente a autonomia do movimento de expansão da dívida pública.

Estes três movimentos conjugados tornaram inoperantes os mecanismos tradicionais de controle sobre os gastos governamentais, além de ampliarem consideravelmente o espaço de pressão privada sobre o setor público.

A Falta de Transparência dos Gastos Públicos

A transferência de contas de natureza fiscal, do orçamento da União para o orçamento monetário, e a exclusão do orçamento fiscal das estimativas de receita e fixação de despesas com a colocação de títulos públicos citados anteriormente, contribuem também para dificultar a visualização integrada do desempenho da política fiscal.

Além disso, a transparência na gestão dos recursos públicos é dificultada pela substituição de gastos diretos por despesas tributárias. Estas despesas constituem a contrapartida de uma renúncia fiscal do Estado através de isenções, incentivos, reduções de alíquota e/ou base de cálculo e outros fatores tributários. Tais “dispêndios invisíveis” não são incluídos no orçamento fiscal que trabalha com receitas em termos *líquidos*, sendo concedidos através de regulamentações ministeriais.

A Falta de Controle da Sociedade sobre o Gasto Público

Em primeiro lugar, as inter-relações existentes entre os três orçamentos e as crescentes transferências do orçamento fiscal para os demais tornaram-no uma peça de pouca importância tanto política quanto econômica. Parcela expressiva dos recursos públicos passa a ser gerida através do orçamento monetário e do orçamento Sest, os quais não são submetidos à apreciação e aprovação do Congresso, retirando, desta maneira, o poder que a sociedade tem de influir sobre a destinação do dispêndio público [Oliveira (1987)].

Em segundo lugar, mesmo no âmbito do orçamento da União, a participação do legislativo em matéria tributária e orçamentária é irrisória. Este fato é evidenciado pelo Artigo 157 da Constituição anterior, pela Lei de Meios – segundo a qual o legislativo poderia apenas aprovar ou rejeitar o orçamento em bloco, mas não modificá-lo –, bem como pela existência do mecanismo de aprovação por decurso de prazo.

A Concentração Excessiva de Recursos e Poderes em Matéria Tributária no Âmbito da União

A partir da Reforma Tributária de 1967 e até meados da década de 70, observou-se uma progressiva concentração de receita tributária na esfera do governo central em detrimento dos estados e municípios. A União utilizou-se amplamente do seu poder de legislar em causa própria reduzindo drasticamente as transferências às esferas subnacionais de governo e concedendo isenções e créditos fiscais sobre impostos de competência estadual. Além disso, ampliou de modo significativo o espectro de vinculação das transferências federais a estados e municípios.

III.2 – O Sentido das Mudanças Institucionais na Década de 80

Se na década de 80 assistimos a uma crise do planejamento no Brasil, caracterizada pela ausência de uma diretriz global para o desenvolvimento, bem como pela concentração total da política econômica na gestão de curtíssimo prazo, não é menos verdade que ao longo destes anos se observa uma progressiva e importante modificação na institucionalidade do setor público, com reflexos significativos sobre a sua capacidade formal de intervenção coordenada. Tais mudanças apontam no sentido de uma maior articulação dos canais de dispêndio, os quais passam a ser submetidos a controles unificados com maior participação do poder legislativo.

Ao mesmo tempo em que se unifica, ao nível da União, o comando sobre a gestão dos recursos públicos, descentralizam-se as receitas tributárias da esfera federal para os estados e municípios. Estas transformações parecem ter como determinantes basicamente dois fatores.

Em primeiro lugar, a necessidade crescente de controlar os inúmeros canais de dispêndio e financiamento do setor público no contexto do agravamento da crise econômica e, particularmente, da crise fiscal. Neste sentido, os programas de ajustamento de cunho ortodoxo levados a cabo sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional na primeira metade da década, os quais tinham como eixo principal a redução do déficit público, funcionaram como acicate a uma necessidade que vinha se impondo desde o final dos anos 70.

Em segundo lugar, temos o próprio movimento de recuperação paulatina da institucionalidade democrática, a partir das eleições diretas para governa-

Tabela 12
Evolução das Competências Tributárias

Competência	Constituição Antiga	Nova Constituição
União	Imp. s/ Renda	Imp. s/ Renda
	Imp. s/ Prop. Territorial Rural	Imp. s/ Prop. Territorial Rural
		Imp. s/ Grandes Fortunas
	Im s/ Importação	Imp. s/ Importação
	Imp. s/ Exportação	Imp. s/ Exportação
Estados	Imp. s/ Produtos Industrializados	Imp. s/ Produtos Industrializados
	Imp. s/ Operações Financeiras	Imp. s/ Operações financeiras
	Imp. Único s/ Explor. Minerais	
	Im. Único s/ Lubrific. e Combust.	
	Imp. Único s/ Energia Elétrica	
	Im. s/ Transpor Rodoviário	
	Imp. s/ Comunicações	
	Imp. Extraordinário (Guerra)	Imp. Extraordinário (Guerra)
	Outros impostos	Outros impostos
	Empréstimo Compulsório	Empréstimo Compulsório (Calamidade, Guerra, Investimento)
Estados	Imp. s/ Transmissão Bens Imóveis	
		Adicional IR (Exclusive a Oriunda do Trabalho)
	Imp. Prop. Veículos Automotores	Imp. Prop. Veículos Automotores
		Imp. s/ Transmissão Causa-Mortis e Doações
	Imp. s/ Circulação Mercadorias	Imp. s/ Circulação Mercadorias e Serv. Transporte e Comunicações
Municípios		Emprést. Compulsório (Calamidade)
	Imp. s/ Prop. Territorial Urbana	Imp. s/ Prop. Territorial Urbana
		Imp. s/ Transfer. Intervivos de Bens Imóveis
	Imp. s/ Serviços Qualquer Natureza	Imp. s/ Serviços Qualquer Natureza
	Imp. s/ Venda a Varejo de Combustíveis	
	Contribuição de Custeio pelo Uso do Solo Urbano	

FONTE: Rezende e Afonso (1987).

dor em 1982, o que coloca na ordem do dia a maior participação da sociedade na destinação das receitas públicas e a descentralização tributária.

As transformações na institucionalidade do setor público, acima referidas, possuem dois grandes vetores:

a) A Unificação do Comando sobre os Canais de Dispendio Público

Esta tendência se manifesta principalmente através do processo de unificação orçamentária, o qual implica o aumento do grau de transparência das contas públicas e o maior controle das mesmas pelo poder legislativo.

As origens deste processo remontam a 1984 com os estudos para a denominada reforma bancária que propunha a incorporação, pelo orçamento da União, dos dispêndios de responsabilidade do governo federal contemplados no orçamento monetário, além da revisão das funções do Banco Central e do Banco do Brasil.

Mais adiante, no orçamento de 1986, passaram a ser computadas as transferências de algumas operações não-reembolsáveis que constavam do orçamento fiscal. O primeiro movimento deste processo de unificação foi concluído em 1987 com a separação definitiva de funções entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil. Já no Projeto de Lei do orçamento da União para 1988 foi incorporada, pela primeira vez, a totalidade das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional. Finalmente, a constituição promulgada em 1988 consolidou e aprofundou este processo.

O Poder Executivo passa agora a apresentar, para apreciação do Congresso, três conjuntos de leis: um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e um orçamento anual. O plano plurianual deverá definir metas e objetivos para as despesas de capital e para os programas que envolvam mais de um exercício orçamentário. A lei de diretrizes orçamentárias deverá orientar a elaboração dos orçamentos anuais, conter as metas e prioridades do governo federal e dispor sobre alterações na legislação tributária. Por fim, a lei orçamentária anual compreenderá três orçamentos: o fiscal, o de investimentos das estatais federais e o da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Além destes, o orçamento anual deverá conter uma previsão das operações de crédito e um demonstrativo da renúncia fiscal e da diminuição de receitas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia [SEP/SP (1988)].

Além da unificação orçamentária, outras medidas contribuíram para a centralização do comando sobre os gastos governamentais. Destacam-se dentre elas:

- A criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest) no final de 1979, que possibilitou, pela primeira vez, a visualização deste universo integrado pelas entidades típicas de governo, pelo sistema de previdência (Simpas), pelo sistema financeiro estatal e pelas empresas do setor produtivo estatal.

- A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, a qual assumiu o controle da execução do orçamento da União, dos haveres mobi-

Tabela 13

Evolução da Repartição da Receita Tributária

Repartição	Constituição Antiga	Nova Constituição
União para Estados	IR-Fonte - Adm. Pública 14% IR / IPI (FPE)	IR-Fonte - Adm. Pública 21,5% IR / IPI (FPE)
	2% IR / IPI (FE) 40% Imp. Único s/ Lubr. e Combust. 40% Imp. Único s/ Energia Elétrica 70% Imp. Único s/ Expl. Minerais 50% Imp. s/ Transporte Rodoviário	10% IPI (Exportação) 20% Outros Impostos
União para Municípios	IR-Fonte - Adm. Pública 17% IR / IPI (FPM)	IR-Fonte - Adm. Pública 22,5% IR / IPI (FPM)
	2% IR / IPI (FE) 20% Imp. Único s/ Lubr. e Combust. 20% Imp. Único s/ Energia Elétrica 20% Imp. s/ Transporte Rodoviário 100% Imp. s/ Prop. Territ. Rural	50% Imp. s/ Territ. Rural
Estados para Municípios	20% Imp. s/ Cir. Mercadorias	25% Imp. s/ Circ. Mercadorias e Serv. Transporte e Comunicações
	50% Imp. s/ Transm. Bens imóveis 50% Imp. s/ Prop. Veículos Autom.	50% Imp. s/ Prop. Veículos Autom.
		25% Imp. s/ Prod. Industr. (5%)

FONTE: Rezende e Afonso (1987).

liários e das responsabilidades diretas e indiretas do Tesouro Nacional, bem como das operações de crédito internas e externas. Através da implantação da "conta única" do Tesouro, unificaram-se as contas bancárias da esfera federal num sistema *on line*.

• O fim da conta-movimento do Banco do Brasil, processo concluído em 1987, com o objetivo de centralizar sob um comando único as decisões relativas às operações de crédito e fomento executadas por esse banco à conta do Banco Central, as quais não possuíam, *a priori*, limites definidos.

b) A Descentralização Tributária

Ao longo da década de 80 observou-se uma progressiva descentralização de recursos disponíveis da União para os estados e municípios. Este movimento se deveu principalmente ao aumento das transferências federais, através da elevação dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

A nova Constituição propiciou novo reforço ao sistema federativo mediante a redefinição e ampliação de competências, bem como o aumento significativo das transferências de receitas do governo federal para os estados e, principalmente, para os municípios.

III.3 – Considerações Finais

Como vimos anteriormente, os instrumentos à disposição do Estado para a implementação de uma ação planejadora, aperfeiçoaram-se significativamente ao longo da década de 80. Contudo, a gestão de uma diretriz hegemônica que oriente o país no sentido do desenvolvimento econômico passa, inevitavelmente, pelos rumos que tomar a resolução dos impasses atuais, constanciadas na profunda crise financeira do setor público.

Encontramo-nos numa situação em que o setor privado está líquido e saneado financeiramente devido à incerteza quanto à possibilidade de obtenção de uma rentabilidade compensatória. Esta incerteza é consequência da elevação da taxa de inflação, da retração do mercado interno e do caráter errático da política econômica. Neste contexto, revela-se de crucial importância a atuação coerente do Estado, sinalizando através de sua programação de investimentos e da política de curto prazo, um horizonte menos instável para a expansão da iniciativa privada.

Ocorre, entretanto, que a contrapartida da situação de liquidez do setor privado encontra-se justamente na profunda crise financeira do setor público o qual se mostra, desta maneira, incapaz de cumprir o papel requerido pela atual conjuntura. Chegamos, assim, ao cerne da questão: como enfrentar a crise fiscal, distribuindo o seu ônus entre os diferentes setores da sociedade?

Até o momento, a incapacidade política de equacionar uma proposta para a redução significativa dos estoques das dívidas externa e interna foi "resol-

vida" através da aceleração inflacionária. Este processo, contudo, ao ampliar a fragilidade financeira do setor público e, portanto, aprofundar sua incapacidade de continuar absorvendo o ônus da crise, tende a um desenlace, seja mediante uma arbitragem negociada de perdas, seja através de um mecanismo "selvagem": a hiperinflação.

BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, J. C. *A chave do tesouro, anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- BIASOTO JR., Geraldo. *Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento do setor público*. I.E./Unicamp, 1989 (Texto para Discussão, 7).
- BONELLI, R., ARDEO, W. L. PIB trimestral: metodologia e estimativas para o período de 1980/87. INPES/IPEA, *Boletim Conjuntural*, n.4, ago. 1988.
- BRUGINSKI DE PAULA, Tomás. *Estrutura e evolução das contas fiscais*. Relatório Fundap, jun. 1987.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Finanças e Mista de Orçamento*. Palestra proferida pelo dr. Pedro Pullen Parente, Secretário da SOF/SEPLAN em 27/04/89.
- CONTADOR, Cláudio R., SANTOS FILHO, Wiber A.C. dos. Produto Interno Bruto Trimestral: bases metodológicas e estimativas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.17, n.3, dez. 1987.
- COSTA FILHO, Alfredo. O Planejamento no Brasil. In: *Pensamento Iberoamericano – Revista de Economia Política*. Madrid, ICI/Cepal, n. 2, jul./dez, 1982.
- CRUZ, Sebastião Velasco. *Política industrial e transição no Brasil*. São Paulo, Cebrap, mar. 1989 (Relatório de Progresso de Pesquisa), mimeo.
- DAIN, Sulamis. *Crise fiscal e dilema distributivo*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro, 1988.
- FIORI, José Luis. *A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil – uma hipótese preliminar*. IEI/UFRJ, fev. 1986 (Texto para Discussão, 88).

IPEA/Cepal. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, 1986.

MAZZUCHELLI, Frederico Mathias. Renegociação da dívida externa e uma urgente reforma fiscal. *Gazeta Mercantil*, 27 a 29/5/89.

OLIVEIRA, Fabrício A. *A crise do sistema fiscal brasileiro 1965-1983*. Tese de Doutorado apresentada no IFCH da Unicamp, Campinas, 1985.

_____. O sistema fiscal brasileiro: evolução e crise – 1965/85. In: *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v.2, n.1, 1987.

REVISTA VEJA de 07/06/89 e 19/04/89.

REZENDE, Fernando, DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.307-326, ago. 1985.

REZENDE, Fernando, AFONSO, José R. Sumário das propostas para a reformulação do sistema tributário. *Perspectivas da Economia Brasileira – 1987*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987.

SAE-MINIFAZ/SEPLAN. *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília, jul. 1987.

SEP-SP/SEADE. *Análise de Conjuntura Econômica*. n.3, out. 1988.

SEPLAN. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989*. Brasília, 1985.

_____. *Programa de Ação Governamental – 1987-1991*. Brasília, ago. 1987.

TAVARES, Maria da Conceição. *Reflexos sobre o Estado e o planejamento*. IEI/UFRJ, dez. 1987 (Texto para Discussão, 154).

TEIXEIRA, Eduardo, BIASOTO JR., Geraldo. *Setor público nos anos oitenta: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento*. IEI/Unicamp, 1988 (Estudo especial).

Pobreza – Renda e Indicadores Sociais como Critérios Complementares*

Sônia Rocha

DO IBGE

De início examina-se pobreza sob as duas abordagens habituais: por um lado, enquanto insuficiência de renda e, por outro, enquanto condições inadequadas de vida. Os indicadores de pobreza para as regiões metropolitanas nos anos 80 e a estimativa dos recursos necessários para atender ao gap da renda – de investimento em saneamento básico, demonstram que o critério de renda subestima drasticamente o valor necessário para o combate à pobreza. Propõe-se, então, o uso combinado dos critérios de renda e de indicadores sociais, que permite a delimitação de população mais carente, fornecendo, outrossim, informação sobre a capacidade de pagamento daqueles submetidos a determinada carência. Isso permite o estabelecimento de esquemas diferenciados de financiamento de infra-estrutura e de serviços públicos, levando em consideração o grau de carência e a participação de pobres e não-pobres na população a ser beneficiada.

INTRODUÇÃO

Desde os anos 70, quando ficou claro que o crescimento econômico *per se* não conduzia necessariamente à redução das desigualdades sociais e da pobreza, multiplicaram-se os esforços nos meios acadêmicos e nos organismos diretamente responsáveis pela implementação de políticas no sentido de melhor caracterizar pobreza, assim como definir os instrumentos mais eficazes ao seu combate.

Embora desde então fosse consensualmente reconhecido que pobreza é uma síndrome multidimensional de carências diversas – saúde, educação, habitação, saneamento, lazer, nutrição, etc. –, inclusive condições inadequadas de cidadania e de inserção no mercado de trabalho, não se chegou a definições operacionais que levassem em conta de forma satisfatória a ocorrência das diversas combinações de sintomas que a compõem. Mais freqüentemente o que se mede é a ocorrência de níveis de renda baixa, onde renda funciona como *proxy* das diversas carências. Trata-se do enfoque tradicional inaugurado por Rowntree no início do século e retomado por Townsend nos anos 60, no qual um valor associado à renda necessária para custear o nível

* Agradeço a Hamilton Tolosa pelos comentários e sugestões.